بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة اليرموك

كلية القانون/ قسم القانون العام

الدراسات العليا

ماجستير القانون الإداري

رسالة ماجستير بعنوان

# القرار الإداري السلبي في ضوء قرارات محكمة العدل العليا الأردنية

دراسة مقارنة

# Negative Administrative Decision According to Resolutions of the Supreme Court of Justice of Jordan

(comparative study)

إعداد

**نواف نايف عبد الله الشمري**

بإشراف الأستاذ الدكتور

**كريم يوسف كشاكش**

حقل التخصص القانون الإداري

الفصل الثاني 2013

# القرار الإداري السلبي في ضوء قرارات محكمة العدل العليا الأردنية

دراسة مقارنة

# Negative Administrative Decision According to Resolutions of The Supreme Court of Justice of Jordan

(comparative study)


إعداد

**نواف نايف عبد الله الشمري**

بكالوريوس قانون، جامعة الإسراء، 2009


قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون الإداري، جامعة اليرموك، اربد، الأردن.



وافق عليها

أ. د كريم كشاكش ............................ مشرفاً ورئيساً

أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

أ. د سليمان سليم بطارسة ............................ عضواً

أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

د. سليم سلامة حتاملة ............................ عضواً

أستاذ مشارك في القانون الإداري، جامعة العلوم الاسلامية العالمية

تاريخ المناقشة 29/4/ 2013 م

# الإهداء

إلى من غرس في ذاتي محبة الخير للغير؛ والدي –رحمه الله–.

إلى من انتظرت إتمام هذا العمل والاحتفاء به، أمي الحبيبة.

إلى من سقى بذرة حب الأدب والنقد في جوانحي؛ أخواني

وأخواتي

إلى زوجتي نبض قلبي . . . إلى أبنائي

إلى الأصدقاء الصادقين معي، الذين أمدوني بالترغيب

لمواصلة الطريق، والحقل هنا

لا يتسع لذكرهم فرداً فرداً.

**نواف نايف الشمري**

# الشكر والامتنان

انطلاقاً من قوله صلى الله عليه وسلم: (من لا يشكر الناس، لا يشكر الله)، فكان لزاماً على الباحث أن يتقدم بجزيل الشكر، ومنتهى الامتنان – بعد شكر الله – إلى الأردن البلد المعطاء، وإلى أهله الكرام؛ على حسن الاستقبال، وكرم الضيافة طيلة المدة الدراسية، والشكر بأصدقه موصولٌ إلى هذا الصرح التعليمي الشامخ- جامعة اليرموك العريقة- بأساتذتها ومساقاتها ومكتبتها الزاخرة، ولا ينقطع فيض الشكر الغزير عن أستاذي المشرف الأستاذ الدكتور كريم كشاكش؛ نظير ما قام به من متابعة وتدقيق وتوجيه وتصويب، برغم مشاغله في المحاضرات، ومتابعة شؤون طلبته؛ إلاّ أنه كان نعم الموجه والمعين – بعد الله– لإتمام هذه الدراسة، فمهما قدم الباحث من عظيم الشكر والامتنان والعرفان إلى مشرفه الفاضل، فلن يفيه حقه نظير إضاءته الطريق لي بشموع النصح والتوجيه.

كما أن الصدق لن ينسيني شكر الأساتذة الأفاضل الذين جملوا هذا البحث بأسمائهم، وأمدُّوه بدقيق ملحوظاتهم، فكل الشكر للأفاضل.

ولأعضاء لجنة المناقشة الأستاذ الدكتور سليمان سليم بطارسة، والأستاذ الدكتور سليم سلامة حتاملة؛ لتكرمهم القبول بمناقشة رسالتي، كما وأتوجه بالشكر لكل من ساهم في إتمام هذه الدراسة وقدم لنا العون ومد لنا يد المساعدة.

الباحث

## قائمة المحتويات

# الملخص

## القرار الإداري السلبي في ضوء قرارات محكمة العدل العليا الأردنية (دراسة مقارنة)

اعداد

نواف نايف عبد الله الشمري

بإشراف

الاستاذ الدكتور كريم يوسف كشاكش

القرار الاداري السلبي هو امتناع أو رفض جهة الإدارة اتخاذ قرار كان واجباً عليها إصداره وفق القوانين أو الأنظمة، وتكمن أهمية الدراسة، للقرار الأداري السلبي في مسألتين بالغتي الأهمية وهما احترام مبدأ المشروعية من جهة، وحماية حقوق الأفراد من جهة أخرى، وقد هدفت الدراسة إلى توضيح مفهوم القرار الإداري السلبي، وبيان خصائصه، وشروطه، وإمكانية الطعن به، وتنصب إشكالية الدراسة في امتناع أو رفض الإدارة للطلبات المقدمة إليها أحياناً، وتجاهلها لتلك الطلبات أحياناً أخرى، من خلال عدم اتخاذ قرارات صريحة بشأنها مما يضع الأفراد في حرج بالغ، وقد تناولت الدراسة في إطار مقارنة لأكثر من نظام إداري في ثلاثة فصول.

تناول الفصل الأول "مفهوم القرار الإداري السلبي وخصائصه، وتمييزه عن غيره من القرارات"، أما الفصل الثاني فقد تناول "تطبيقات القرار الإداري السلبي، من حيث تطبيقات القرار في مسائل الوظيفة العامة، وفي منح التراخيص الإدارية، وإمتناع الهيئات اللامركزية وحق الحلول، وتنفيذ الأحكام، وتناول الفصل الثالث "الطعن في القرار الإداري السلبي حيث تم توضيح الطعن بالإلغاء، والطعن بالتعويض، وموضوع وقف تنفيذ القرار من خلال رقابة القضاء الإداري".

وقد جاءت الدراسة في إطار مقارن ما بين القوانين الإدارية الأردنية والمصرية والسعودية، كما خرجت الدراسة بعدد من النتائج والتوصيات تم تثبيتها في خاتمة هذه الدراسة، وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها:

1. يجب أن يستوفي القرار السلبي – بوصفه قراراً إداريا- جميع الشروط لكي يتم اعتباره قراراً سلبياً وهي: رفض أو امتناع الإدارة عن إصدار القرار، وشرط إلزام الإدارة بإصداره أصلاً، وشرط عدم تحديد ميعاد معين لإصداره.
2. أن عيب مخالفة القانون الذي يصيب ركن المحل هو أهم عيب يمكن الاستناد إليه للطعن بالإلغاء في القرار الإداري السلبي.
3. تتحقق مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار التي قد يسببها قرارها السلبي، وبخاصة رفضها أو امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية.

**الكلمات المفتاحية:** القرار الإداري السلبي، القرار الإداري الصريح، القرار الإداري الضمني، السلطة التقديرية للإدارة، السلطة المقيدة للإدارة.

## المقدمة

تتمتع جهة الإدارة عند قيامها بنشاطها بعدة وسائل تتمكن من خلالها أداء مهمتها في تحقيق الصالح العام، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومن أهم الوسائل وأكثرها انتشاراً القرار الإداري، وهذا ما جعل القرار الإداري من أهم موضوعات القانون الإداري، والذي يشكل المنبع لاجتهاد القاضي الإداري، من خلاله تطورت مبادؤه لتتناسب مع التوسع في النشاط الإداري، حيث يحتل المكانة الأولى في منازعات القضاء الإداري، فالقرار الإداري يوجد كلما أفصحت جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة أثناء قيامها في وظائفها بقصد أحداث أثر قانوني معين.

والأصل في القرار الإداري أنه لا يلزم صدوره بشكل معين فهو قد يصدر شفهياً أو مكتوباً، صريحاً أو ضمنياً، مسبباً أو غير مسبب، ايجابياً أو سلبياً، وعلى النقيض من ذلك قد تلتزم جهة الإدارة الصمت إزاء موقف معين ولا تعبر عن إرادتها بوسيلة خارجية أو بإشارة ما يفهم منها اتجاه قصدها ومضمونها، في الوقت الذي ألزمها فيه المشرع باتخاذ هذا القرار، لذلك نشأ مصطلح القرار الإداري السلبي (كرد فعل على سكوت جهة الإدارة وصمتها تجاه الطلبات المقدمة إليها بعدم اتخاذ قرارات بشأنها كان من الواجب عليها اتخاذها وفقا للقوانين، مما يلحق الضرر بمصالح الأفراد). فمن ناحية لا يمكن للأفراد التصدي لهذه المواقف السلبية بمنازعتهم أمام القضاء، وذلك لعدم وجود تعبير صريح عن إرادة تحمي جهة الإدارة نفسها من المسؤولية باتخاذها جانب الصمت تحت اعتقاد عدم محاسبتها على ذلك، وبذلك نصل إلى إنكار تام لحقوق الأفراد.

من هذا المنطلق كانت هذه الدراسة للتعرف على القرارات الإدارية السلبية في القانون الأردني والأنظمة المقارنة، وتناولها كنظام قانوني متكامل، للوصول إلى معرفة مصير هذا

القرار، ولقد اخترت النظام الإداري المصري والنظام الإداري السعودي، لإجراء هذه الدراسة المقارنة.

**أولا أهمية الدراسة:**

تعد القرارات الإدارية من أهم وسائل الإدارة في مباشرة الوظيفة الإدارية وفي المجالات المختلفة، ومن أخطر مظاهر السلطات التي تتمتع بها الإدارة وترجح كفتها على كافة الأفراد، كما أن موضوع القرارات الإدارية يعد أحد الموضوعات التي يقوم عليها النظام الإداري والقضاء الإداري على حد سواء، وفكرة القرار الإداري السلبي فكرة شبه مجهولة في القانون الإداري، وغير مدروسة، ولا أدل على ذلك من قلة البحوث والأحكام القضائية، لذلك كان من الأهمية بمكان النظر في هذا القرار بعين المتفحص، لكي يخرج القارئ الكريم من خلال هذا البحث بفكرة واضحة ودقيقة المعالم.

كما تتأتى أهمية هذه الدراسة من كونها تسعى لإنجاز عدد من الأهداف منها: تحديد مفهوم القرار الإداري السلبي، وبيان خصائصه وأركانه، والتمييز بين القرار الإداري السلبي وغيره من القرارات الأخرى، وعرض بعض تطبيقات القرار الإداري السلبي في القضاء الإداري المصري والأردني والسعودي، وبيان كيفية الطعن ضد القرار الإداري السلبي.

**ثانياً إشكالية الدراسة:**

من الممكن إبراز مشكلة الدراسة من خلال السؤال التالي: ما دور القرار الإداري السلبي تجاه الطلبات المقدمة إليها كرد فعل أو رفض أو امتناع؟ وهل أن القضاء الاداري في هذه الدراسة يمارس الرقابة بنفس الدرجة من الفعالية؟

جاءت فكرة القرار الإداري السلبي من قبل الإدارة في مواجهة الأفراد يتمثل في السكوت أو الامتناع عن إصدار قرارات إدارية صريحة تلبي حاجات الأفراد.

فمن ناحية، يؤدي امتناع أو رفض الإدارة، موقفاً سلبياً إلى إلحاق الضرر بمصالح الأفراد ومن ناحية أخرى، يصعب على الأفراد التصدي لهذه المواقف السلبية أمام القضاء لعدم وجود تعبير صريح عن إرادة الإدارة. وبذلك تتصور جهة الإدارة بأنها تحمي نفسها من المسؤولية باتخاذها جانب الصمت، وتجاهلها لتلك الطلبات، بمظنة عدم محاسبتها على ذلك، وقد يختلط القرار الإداري السلبي مع بعض التصرفات التي تقوم بها الإدارة، والتي يتجسد ركنها الأساسي في التجاء الإدارة إلى موقف الامتناع عن اتخاذ إجراء معين، أو التزامها الصمت في بعض الأحيان، مما حدا بالقضاء إلى اعتبار هذا التصرف قراراً إدارياً تسأل عنه الإدارة.

وبذلك يتبادر إلى الذهن أن الإدارة بامتناعها هذا، تكون قد أصدرت قراراً سلبياً، في حين أن هذه التصرفات وإن كانت تتفق مع القرار السلبي، في موقف السكوت الذي تلجأ إليه الإدارة، إلا إنها تختلف عنه بعدم تكوينها لقرار سلبي يمكن الطعن عليه بالإلغاء أمام القضاء.

حيث أن الإدارة حين إصدارها للقرار الإداري مرتبطة بمسألتين بالغتي الأهمية، وهما احترام مبدأ المشروعية من جهة، وحماية الأفراد تجاه موقف الإدارة السلبي من جهة أخرى.

**ثالثاً تساؤلات الدراسة:**

إنطلاقاً مما تقدم، فإن هذه الدراسة تثير عدة تساؤلات يسعى الباحث إلى الإجابة عليها، وأهم هذه التساؤلات ما يلي:

- هل للإدارة سلطة تقديرية أم مقيدة تجاه القرار الإداري السلبي؟
- اثر العيوب الشكلية والموضوعية تجاه القرار الإداري السلبي؟

- هل يجوز لصاحب الشأن أن يتظلم إدارياً في حالة رفض أو امتناع الإدارة عن القيام بعمل معين أوجبه المشرع؟
- هل يجوز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء ؟
- هل يملك القضاء الإداري الرقابة على عنصر الملاءمة على القرارات الإدارية السلبية؟
- هل القرارات الإدارية السلبية قرارات منشئة أم معدلة أم محدثة لمركز قانوني لأصحاب الشأن أم هي قرارات توكيدية (كاشفة)؟
- هل يجوز الطعن بالتعويض على القرارات الإدارية السلبية ؟
- هل تعرقل القرارات الإدارية السلبية سير المرافق العامة؟

**رابعاً محددات الدراسة:**

- من حيث الموضوع: القرار الإداري السلبي، تعريفه، وأركانه، وخصائصه، وتطبيقاته، وآثاره، وموقف المشرع والقضاء المقارن في كل من مصر والمملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية من القرار الإداري السلبي، وسيقوم الباحث بدراسة التشريعات المصرية والأردنية والسعودية، بالإضافة إلى قانون محكمة العدل العليا الأردنية، وديوان المظالم السعودي.

**خامساً منهج الدراسة:**

إنطلاقا من طبيعة الدراسة، والأهداف التي تسعى لتحقيقها، سوف يستخدم الباحث المنهج الاستقرائي الوصفي التحليلي المقارن وذلك من خلال عرض ومناقشة وتحليل أحكام القضاء الإداري في الدول محل مقارنة هذا البحث.

وفي الجانب التطبيقي سيقوم الباحث بدراسة حالات تطبيقية لعدد من الأحكام القضائية الصادرة من **القضاء الإداري المصري والأردني والسعودي**، والتي تعد أمثلة من الواقع المعاصر، والأداة المستخدمة في هذا البحث هي تحليل المضمون.

**سابعاً اصطلاحات الدراسة:**

تستخدم الدراسة المصطلحات التالية:

القرار الإداري المنشئ: وهو الذي يرتب بذاته أثراً قانونياً معينا في المراكز القانونية إنشاء أو تعديلاً. أو إلغاء سواء أكان هذا المركز عاما أو خاصا.

القرار الإداري السلبي: تعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة لموضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه، وإن كانت في ذات الوقت تعلن عن إرادتها الصريحة في "الامتناع" عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره[1].

---

(1) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، ط بلا، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، مصر، 2001، ، ص374، وينظر د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص286.

القرار الاداري الصريح (الايجابي): وهو القرار الذي يتضمن إفصاح الإدارة عن إرادتها بصورة واضحة وملموسة بما يكفل لذوي الشأن التعرف عن موقفها[1].

القرار الإداري الضمني: هو توافر قرائن وظروف وملابسات يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة[2].

القرار الإداري مستمر الأثر: هي تلك القرارات التي تستمر في إنتاج آثارها القانونية فترة زمنية غير محددة، ويشترط في القرار المستمر توافر شرطان أساسيان، أولهما: أن يكون هناك استمرارية في إحداث الأثر القانوني، وثانيهما: أن لا يكون إحداث الآثار القانونية للقرار مقيد بفترة زمنية معينة، وبهذا يختلف القرار المستمر عن القرارات الوقتية[3].

القرار الإداري الكاشف (التوكيدي): وهو القرار الذي يقتصر دوره على أنه مجرد تقرير وتأكيد مراكز قانونية مقررة من قبل.

السلطة التقديرية للإدارة: هي ما تتمتع به الإدارة في حرية الاختيار في اتخاذ القرار المناسب في غير الحالات التي تخضع فيها للالتزام من جانب المشرع، أو هامش من الحرية التي يمنحها القانون للإدارة أثناء قيامها بواجباتها[4].



---

(1) سعيد، بروا فاروق، **امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء**، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن، 2012، ص41

(2) سعيد، بروا فاروق، **امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء**، مرجع سابق، ص42

(3) د.علي خطار شطناوي. **القرار الإداري المستمر**، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العدد السادس عشر- يناير 2002، ص223

(4) محمد، بهمن أحمد، **تسبيب القرارات الإدارية في قضاء محكمة العدل العليا**، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن، 2012، ص7.

السلطة المقيدة للإدارة: توافر شروط قانونية معينة، أو قيام عناصر واقعية محددة يحتم القانون على الإدارة إصدار قرار معين، دون أن يكون لها حرية في الامتناع عن اتخاذ القرار أو في إصدار قرار آخر(1).

التظلم الإداري: هو شكوى أو طلب يرفع من قبل المتظلم للسلطة الإدارية المختصة من أجل مراجعة العمل الإداري المتظلم فيه إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه إذا كان قراراً إدارياً أو التعويض عن الأضرار الناتجة عنه إذا كان عملاً مادياً.

عنصر الملاءمة: هو مدى تحقق التناسب بين سبب القرار ومحله وكذلك مدى اختيار الإدارة، وكذلك رقابة القضاء على مدى اختيار الإدارة للوسيلة الملائمة للتدخل، بحيث لا تلجأ الإدارة إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدر فيها.

**ثامناً الدراسات السابقة:**

يعد وبحق موضوع القرارات الإدارية السلبية في القانون الإداري الأردني والقوانين والأنظمة المقارنة من الموضوعات التي لم تأخذ حقها من الدراسة والبحث بشكل كاف، وقد اتضح لي ذلك من خلال ما أجريته من بحث للحصول على الدراسات السابقة في هذا الموضوع، ولكن ما وجدته في هذا الموضوع بشكل عام هو تناول القرار الإداري السلبي كجزء بسيط ضمن موضوع القرارات الإدارية، أو دراسات أجريت في بلدان أخرى، وسأقوم بعرض ما أمكنني الحصول عليه من تلك الدراسات:

---

(1) محمد، بهمن أحمد، **تسبيب القرارات الإدارية في قضاء محكمة العدل العليا**، مرجع سابق، ص8

**الدراسة الأولى:**

دراسة (الزبيدي، خالد، 2006م) وموضوعها: (القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء، دراسة مقارنة)، بحث منشور بمجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة30، العدد الثالث، سبتمبر 2006م.

وقد هدف هذا البحث إلى تحديد طبيعة القرار الإداري السلبي وبيان شروطه وأركانه، وأوجه تمييزه عن صور أخرى من القرارات الإدارية التي قد تتشابه معه وبخاصة القرار الإداري الضمني، وبيان مجالات تطبيق القرار السلبي، ومدى خضوعه للأحكام العامة في إلغاء القرارات الإدارية وسحبها والطعن فيها إلغاء وتعويضاً.

وقد استخدم الباحث المنهج الاستقرائي الوصفي التحليلي المقارن لتحقيق هذه الأهداف، وخلصت الدراسة إلى عدة نتائج التوصيات أهمها:

1. أن القرار الإداري السلبي هو قرار افترضه المشرع افتراضاً، وهو يستند إلى واقعة معينة هي رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه وهذا الافتراض القانوني كما يرى جانب من الفقه هو أمر مخالف للحقيقة من جهة، ويتضمن جميع العيوب التي تكتنف أي افتراض قانوني من جهة أخرى، كما يعتقد جانب أخر من الفقه بمصالح ذوي الشأن والغير مما يمتد أثر هذا القرار إليه ويحرمه من الضمانات التي توفرها له القرارات الصريحة عادة ومنها تسبيب القرار، ونشره، وإعلانه، وهي المسائل التي يمكن لصاحب المصلحة أن يستفيد منها عند الطعن في القرار.

2. للقرار الإداري السلبي تطبيقات واسعة في مختلف المسائل الإدارية منها ما يتعلق بالوظيفة العامة أو بالترقي أو بالتراخيص أو بتنفيذ الأحكام القضائية أو بغيرها، على الرغم من عدم وضوح بعض مجالات تطبيقها.

3. يخضع القرار الإداري السلبي للطعن بالتظلم الإداري الذي يعد طبقاً للقانون الفرنسي اختياريا، وكذلك الأمر في القانون المصري عدا القرارات المتعلقة ببعض مسائل الوظيفة العامة التي نص عليها القانون، والتي أخضعها للتظلم الوجوبي، أما المشرع العراقي فقد جعل التظلم وجوبياً ولم يفرق بين القرار الصريح والقرار السلبي.

4. يخضع القرار السلبي للقواعد العامة في سحب القرار الإداري وإلغائه عدا ما يتعلق بالميعاد وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر، وما سار عليه القضاء الإداري الأردني.

5. تنطبق على الطعن بالإلغاء في القرار السلبي الشروط الشكلية العامة لدعوى الإلغاء عدا ما يتعلق بميعاد الطعن.

6. يعد عيب مخالفة القانون من أكثر وجوه الطعن في القرار السلبي، وذلك ضمانا لتحقيق النتيجة التي يتوخاها الطاعن والمتمثلة في الحصول على حكم بإلغاء القرار السلبي.

7. تباين مواقف القضاء الإداري المقارن بصدد وقف تنفيذ القرار السلبي، فلم يجزه القضاء الفرنسي إلاّ إذا كان تنفيذ القرار يؤدي إلى تغيير في مركز قانوني أو واقعي لأصحاب الشأن سابق لصدوره، بينما لم يفرق **القضاء الإداري المصري** بين القرارات السلبية والقرارات الصريحة في هذا الشأن، في حين أجاز القضاء الإداري

العراقي في بعض أحكامه وقف تنفيذ القرار السلبي على الرغم من بعض الآراء المتعارضة.

8. تتحقق مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار التي قد يسببها قرارها السلبي، وبخاصة رفضها أو امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية بما فيها أحكام الإلغاء.

**أوجه الاتفاق والاختلاف**

تتفق هذه الدراسة مع الدراسة الحالية في كونها ناقشت موضوع القرار الإداري السلبي الناتج عن امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقا للقوانين واللوائح.

كما تتفق أيضا مع الدراسة الحالية في المنهج المستخدم في البحث وهو المنهج الاستقرائي الوصفي التحليلي المقارن.

ولكن هذه الدراسة تختلف عن الدراسة الحالية في أنها أجريت كدراسة مقارنة بين القرار الإداري السلبي في القانون الإداري العراقي والمصري مع الإشارة إلى القانون الإداري الأردني، بينما الدراسة الحالية تتمركز حول القرار الإداري السلبي في القانون الإداري الأردني مقارنة مع عدد من القوانين والأنظمة المقارنة منها النظام الإداري المصري والنظام الإداري السعودي.

**الدراسة الثانية:**

دراسة ( المالكي، متعب بن عطية بن علي، 1430هـ) وموضوعها: ( القرار الإداري السلبي وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي)، رسالة غير منشورة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في قسم السياسة

الشرعية، شعبة الأنظمة، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، المملكة العربية السعودية.

وقد ذهبت هذه الدراسة إلى توضيح معنى القرار الإداري السلبي في النظام الإداري السعودي، وبيان أركانه وشروطه، واثبات أهمية القرار الإداري السلبي، وتوضيح ردة فعل الإدارة تجاه الطلبات المقدمة إليها وتجاهلها لها، وقد استخدم الباحث لتحقيق ذلك المنهج الاستقرائي الوصفي التحليلي المقارن، وقد خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها:

1. أن القرار الإداري السلبي ما هو إلا قرار إداري افترضه المنظم افتراضاً، وهو يستند إلى واقعة معينة هي رفض الإدارة، أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون، أو النظام باتخاذه، وان هذا القرار لا يعدو كونه قراراً إدارياً مستوفياً لجميع الأركان والشروط العامة للقرارات الإدارية، مع تمتعه بخصائص تحدد ذاتيته وتميزه عن غيره.
2. أن الطعن في القرار الإداري السلبي له إجراءات تشترك فيها جميع القرارات الإدارية إلا بعضها والتي لا تتناسب مع طبيعة القرار الإداري السلبي ومن أهمها أن الطعن في إلغاء القرار الإداري السلبي لا يتقيد بالمدد والمواعيد المنصوص عليها في النظام باعتباره من القرارات الإدارية المستمرة الأثر، إلا إذا ورد نص قانوني، أو نظامي، أو لائحي خاص يحدد أصلاً منشأ للطعن في القرار الإداري السلبي ( صمت الإدارة عن اتخاذ قرار معين يلزمها النظام باتخاذه).

**أوجه الاتفاق والاختلاف**

تتفق هذه الدراسة مع الدراسة الحالية في كونها ناقشت موضوع القرار الإداري السلبي الناتج عن امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقا للقوانين واللوائح.

كما تتفق أيضا مع الدراسة الحالية في المنهج المستخدم في البحث وهو المنهج الاستقرائي الوصفي التحليلي المقارن.

ولكن هذه الدراسة تختلف عن الدراسة الحالية في أنها أجريت كدراسة مقارنة بين القرار الإداري السلبي في القانون الإداري السعودي مع الفقه الإسلامي، بينما الدراسة الحالية تتمركز حول القرار الإداري السلبي في القانون الإداري الأردني مقارنة مع عدد من القوانين والأنظمة المقارنة منها القانون الإداري المصري والنظام الإداري السعودي.

**الدراسة الثالثة:**

دراسة ( ودير، ناصر، 2010م) وموضوعها: ( القرار الإداري السلبي في القانون العماني، دراسة مقارنة) رسالة ماجستير منشورة، كلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان، مسقط.

وقد هدفت الدراسة إلى توضيح مفهوم القرار الإداري السلبي، وبيات خصائصه، وأركانه، ومدى الطعن فيه، وذلك في ضوء القانون والقضاء الإداري العماني وخاصة قانون محكمة القضاء الإداري مقارناً بالقانون و**القضاء الإداري المصري**، وقد استخدم الباحث لتحقيق ذلك المنهج الاستقرائي الوصفي المقارن، وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، من أهمها:

1. ذاتية القرار الإداري السلبي وما يميزه عما سواه من صور القرار الإداري الأخرى، وان من شروطه عدم تحديد فترة زمنية للإدارة لإصدار قرارها، واستنادا إلى اختصاص مقيد للإدارة.

2. ما دام القرار السلبي قراراً إدارياً فمن المفترض أن يستوفي أركانه جميعاً: الشكلية منها والموضوعية، إلا أن تطبيق هذه القاعدة على إطلاقها أمر غير ممكن من الناحية العملية، حيث أن من هذه الأركان ما يتعارض وطبيعة هذا القرار بوصفه مجرد مجاز وافتراض قانوني كما أن منها ما لا ينسجم مع طبيعة هذا القرار الذي لا يتجسد في هيئة خارجية.

3. القرارات المستمرة ومنها القرار الإداري السلبي تتجدد آثارها بصفة قائمة وفي مواعيد متكررة، فلا يسري عليها ميعاد الطعن بالإلغاء، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري العُماني في كثير من أحكامه.

4. تنطبق على الطعن بالإلغاء في القرار السلبي الشروط الشكلية العامة لدعوى الإلغاء عدا ما يتعلق منها بميعاد الطعن، حيث توصل الباحث إلى أنه من المستقر عليه فقهاً وقضاءاً أن القرارات المقيدة لحرية التنقل والسفر تعتبر من القرارات المستمرة التي لا يتقيد الطعن عليها بميعاد معين، ويجوز الطعن عليها في أي وقت.

5. استناد الطاعن إلى عيب مخالفة القانون يعد من أكثر وجوه الطعن ضماناً لتحقيق النتيجة التي يتوخاها والمتمثلة في الحصول على حكم بإلغاء القرار السلبي.

6. أن عيب مخالفة القانون الذي يصيب ركن المحل هو أهم عيب يمكن الاستناد إليه للطعن بالإلغاء في القرار الإداري السلبي.

7. مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار التي قد يسببها قرارها السلبي يمكن أن تتحقق وبخاصة عند رفضها أو امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية بما فيها أحكام الإلغاء.

8. تنطبق القاعدة العامة التي تحكم مدة التعويض بالنسبة إلى سائر القـرارات الإداريـة الأخرى على مدة الطعن بدعوى التعويض عن القرار السلبي، حيث لا تتقيـد بمـدة الطعن المقررة لدعوى الإلغاء، وإنما يتبع في شأنها المدة المحددة وفقاً للقواعد العامة لتقادم الدعوى أو الحق.

**أوجه الاتفاق والاختلاف**

تتفق هذه الدراسة مع الدراسة الحالية في أنها ألقت الضوء علـى موضـوع القـرار الإداري السلبي، من حيث تعريفه، وبيان خصائصه وأركانه، ومدى الطعن عليه، ومـسؤولية الإدارة عن القرار السلبي غير المشروع بالتعويض عنه.

كما تتفق أيضا مع الدراسة الحالية في المنهج المستخدم في البحـث وهـو المـنهج الاستقرائي الوصفي التحليلي المقارن.

ولكن هذه الدراسة تختلف عن الدراسة الحالية في أنها أجريت كدراسة مقارنة بـين القرار الإداري السلبي في القانون الإداري العماني والمصري، بينما الدراسة الحالية تتمركـز حول القرار الإداري السلبي في القانون الإداري الأردني مقارنة مـع عـدد مـن القـوانين والأنظمة منها النظام الإداري المصري والنظام الإداري السعودي.

**الدراسة الرابعة:**

المؤلف (سلامة، شعبان عبد الحكيم، 2011م) وموضوعه: القـرار الإداري الـسلبي دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، جمهورية مصر العربيـة)

وقد جرت هذه الدراسة حول القرار الإداري السلبي في القانون الإداري المصري مقارناً بالفقه الإسلامي.

وقد هدفت هذه الدراسة إلى بيان أوجه الاختلاف بين القانون الإداري والفقه الإسلامي إضافة إلى بيان الفرق بين ما نص عليه قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972، بالنسبة للقرار الإداري السلبي، وما جاء به الفقه الإسلامي بهذا الخصوص.

وقد استخدم المؤلف المنهج الاستقرائي الوصفي التحليلي المقارن لتحقيق هذه الأهداف، وقد خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها:

1. إن الفقه الإسلامي قد أقر فكرة القرار الإداري السلبي قبل أن يقرها القانون الإداري والذي يستنتج من قاعدة الإمام الشافعي – رضي الله عنه- " لا ينسب لساكت قول لكن السكوت في معرض الحاجة بيان" فامتناع الإدارة عن الرد على طلبات الأفراد يترتب عليه ضرر بالناس، والقاعدة الفقهية تقرر أن " الضرر يزال". كما أن تصرفات ولاة الأمر لا بد أن تكون محققة لصالح أفراد الأمة طبقاً للقاعدة الفقهية التي تقرر " تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة" ويعرف القرار السلبي بأنه: "موقف سلبي لجهة الإدارة غير مصحوب بأي دليل على إرادتها أو تحيط به قرائن تدل على الرفض"، ويعرف القرار السلبي طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م بأنه: رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح".
2. أقر الفقه الإسلامي فكرة السلطة التقديرية للإدارة قبل أن يقرها القانون الإداري، ومجالها الرئيسي في المباح كنوع من أنواع الحكم التكليفي، كما يمتد مجالها ليشمل

أيضاً بعض أنواع الواجب، كالواجب المخير، والواجب الكفائي، والواجب الموسع، والتعزيز، ولا مانع شرعاً أن يترتب على امتناع الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية قرار سلبي يكون محلاً للطعن عليه أمام قاضي المظالم إلغاءاً وتعويضاً، فضابط السلطة التقديرية في الفقه الإسلامي قاعدة "تصرف الإمام عن الرعية منوط بالمصلحة" إذ أن استعمال السلطة في غير مصلحة أفراد الأمة لتحقيق أغراض غير مشروعة تعسف وظلم.

3. أقر الفقه الإسلامي شروط صحة القرار الإداري قبل أن يقرها القانون الإداري، وذلك فيما ذكره الإمام الماوردي في الأحكام السلطانية من أن تمام الولاية يعتبر بأربعة شروط: معرفة المولّي للمولّى بأنه على الصفة التي يجوز أن يولى معها (شرط الاختصاص)، الشرط الثاني: معرفة المولي بما عليه المولّى من استحقاق تلك الولاية بصفاته (شرط السبب)، الشرط الثالث: ذكر ما تضمنه التقليد من ولاية القضاء أو إمارة البلاد أو جباية الخراج ( شرط المحل)، الشرط الرابع: ذكر تقليد البلد الذي عقدت الولاية عليه ( محل مباشرة العمل)، وما ذكره الإمام محمد بن علي المالكي تحت قاعدة ما ينفذ من تصرفات الولاة وما لا ينفذ. وهذا ينطبق على القرار السلبي مثله في ذلك مثل القرار الصريح، ولا مانع شرعاً من استبعاد كل قواعد الشكل، وبعض القواعد الإجرائية التي لا تتناسب مع طبيعة القرار السلبي.

4. عرّف الفقه الإسلامي فكرة سحب القرار الإداري غير المشروع سواء كان قراراً ايجابياً أو سلبياً، ويتضح ذلك في رجوع عمر بن الخطاب رضي الله عنه عن قراره بتحديد المهور، فالرجوع إلى الحق خير من التمادي في الباطل.

5. عرّف الفقه الإسلامي العيوب التي تلحق بالقرار الإداري، وتؤدي إلى الحكم بإلغائه فيما أقره محمد بن علي المالكي تحت قاعدة: ما لا ينفذ من تصرفات الولاة.

**أوجه الاتفاق والاختلاف**

تتفق هذه الدراسة مع الدراسة الحالية في كونها ناقشت موضوع القرار الإداري السلبي الناتج عن امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقا للقوانين واللوائح.

كما تتفق أيضاً مع الدراسة الحالية في المنهج المستخدم في البحث وهو المنهج الاستقرائي الوصفي التحليلي المقارن.

ولكن هذه الدراسة تختلف عن الدراسة الحالية في أنها أجريت كدراسة مقارنة بين القرار الإداري السلبي في القانون الإداري المصري مع الفقه الإسلامي، بينما الدراسة الحالية تتمركز حول القرار الإداري السلبي في القانون الإداري الأردني مقارنة مع عدد من القوانين والأنظمة المقارنة منها النظام الإداري المصري والنظام الإداري السعودي.

**خطة البحث**

يتكون هذا البحث من مقدمة، وثلاث فصول، وخاتمة:

**الفصل الأول: مفهوم القرار الإداري السلبي وخصائصه وتمييزه عن غيره من القرارات**

**المبحث الأول: تعريف القرار الإداري السلبي**

**المطلب الأول: التعريف اللغوي والفقهي للقرار الإداري السلبي**

**المطلب الثاني: التعريف القضائي للقرار الإداري السلبي**

**المبحث الثاني: تمييز القرار الإداري السلبي عن غيره من القرارات الإدارية**

**المطلب الأول: تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار الإيجابي(الصريح)**

**المطلب الثاني: تمييز القرار السلبي عن القرار الضمني**

**المطلب الثالث: تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار التوكيدي (الكاشف)**

**المطلب الرابع: تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار المستمر**

**المبحث الثالث: شروط القرار الإداري السلبي وخصائصه**

**المطلب الأول: شروط القرار الإداري السلبي**

**الفرع الأول: رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار القرار.**

**الفرع الثاني: أن تكون الإدارة ملزمة أصلا بإصدار القرار**

**الفرع الثالث: عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها**

**المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري السلبي**

**الفرع الأول: القرار الإداري السلبي تصرف قانوني لا يتقرر إلا بنص**

**الفرع الثاني: القرار الإداري السلبي قرار مستمر**

**الفرع الثالث: القرار الإداري السلبي غير خاضع للتسبيب**

**المطلب الثاني: العيوب الموضوعية للطعن بالإلغاء**

**المبحث الثاني: الطعن بالتعويض**

**المبحث الثالث رقابة القضاء الإداري على وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي**

**الخاتمة: (النتائج والاقتراحات والتوصيات)**

# الفصل الأول

## مفهوم القرار الإداري السلبي وخصائصه وتميزه عن غيره من القرارات

يعد القرار الإداري من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها، لذا فهو يحتل مكاناً بارزاً في المؤلفات العامة باعتباره أوسع وأهم موضوعات القانون الإداري حيث شكل مجالاً خصباً للعديد من الأبحاث والدراسات الخاصة المتعمقة في فقه القانون العام، أما القرار الإداري السلبي: فهو صورة من صور القرارات الإدارية ينتج عن امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار إداري كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ولهذا فهو يتميز عن القرارات الإدارية من عدة نواحي كالتعريف وموضوع الطعن والاستمرارية بالاجابة، إلى وجود شروط وخصائص لهذه القرارات لكي يمكن اعتبارها كقرارات إدارية سلبية.

**وبناءً على هذا تم تقسيم الفصل الأول إلى ثلاثة مباحث وسوف نتناول القرار الإداري السلبي من خلال ثلاثة مباحث على النحو التالي:**

- **المبحث الأول: تعريف القرار الاداري السلبي.**
- **المبحث الثاني تمييز القرار الاداري السلبي عن غيره من القرارات الادارية**
- **المبحث الثالث: شروط القرار الاداري السلبي وخصائصه.**

## المبحث الأول

## تعريف القرار الإداري السلبي

التعريف بالقرار الإداري السلبي يقتضي منا أولاً أن نتعرض لتعريف القرار السلبي ومن خلاله نتعرف على حكم القرار الإداري السلبي وشروطه، لذا سيحاول الباحث من خلال هذا المبحث توضيح بعض المفاهيم العامة للقرار الإداري السلبي، وتعريفه قضائياً، وبيان الرأي الشخصي في تعريفه، وقام الباحث بتقسيم المبحث الأول إلى ثلاثة مطالب: حيث تناول المطلب الأول التعريف اللغوي والفقهي للقرار الإداري السلبي، اما المطلب الثاني فتناول التعريف القضائي للقرار الإداري السلبي بينما المطلب الثالث الرأي الشخصي في تعريف القرار الإداري السلبي.



### المطلب الأول

### التعريف اللغوي والفقهي للقرار الإداري السلبي

لتعريف القرار الإداري السلبي من الناحية اللغوية لا بد من تناول المقصود بالسكوت الذي ينتج عنه القرار السلبي لغةً وقانوناً.

فالسكوت في اللغة يعني الصمت والسكون ويقال سَكَتَ الرجلُ يَسكُتُ سكْتاً إذا سَكَنَ، وَسَكَتَ يسكُتُ سكوتاً وَسَكتاً إذا قَطَعَ الكَلام[1].

وسكت الغضب واسكت بالألف أيضاً بمعنى سكن، والسُكَات وزن غُـرَاب مادته السكوت..... ورجل سِكِّيت بالكسر والتثقيل كثير السكوت صبراً عن الكلام[2] ويستخلص من

---

([1]) لسان العرب للأمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، المجلد الثاني، ص43- 44 بدون سنة طبع، دار صادر بيروت.

([2]) المصباح المنير للعالم العلامة احمد بن محمد بن علي الفيومي المقري، ص169-170، الطبعة الأولى 1421هـ/2000م دار الحديث القاهرة.

ذلك أن السكوت عند أهل اللغة هو الصمت وعدم الكلام، أما السكوت قانوناً فهو يختلف في القانون الخاص عنه في القانون الإداري.

فالسكوت في القانون الخاص هو عدم التعبير عن الإرادة بالطرق المعروفة والمتداولة(1).

- أما السكوت في القانون الإداري فانه يمكن أن يعبر عن موقف معين من موقفين قد تعنيها الإدارة بهذا الصمت:
- فإما أن يعبر هذا السكوت عن موافقتها على قرار ما.
- وإما أن يعبر هذا السكوت عن رفضها لهذا القرار.

ويستدل على ذلك من الظروف والملابسات التي تعتبر من القرائن القانونية أو القضائية الدالة على اتجاه معين لإرادة الجهة الإدارية، وهذا السكوت يترتب عليه قرار إداري ضمني.

وأما أن تقصد الإدارة من وراء التزامها السكوت عدم إصدار قرار في الوقت الذي ألزمها فيه المشرّع بإصدار هذا القرار، وهذا السكوت يترتب عليه ما يعرف قانوناً بالقرار السلبي. وهو ما يعرفّ بالسكوت المجرد.

يعرف السكوت المجرد بأنه (الموقف السلبي الذي يتخذه من يوجه إليه الإيجاب)، وعرفه البعض بأنه "حالة سلبيه غير مصحوبة بلفظ أو أشارة أو فعل أو شيء ينبئ عن الإرادة ويدل عليها "(2).

---

(1) د- محمد جمال عثمان جبريل: السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، ص8، طبعة 1996، دار النهضة العربية، القاهرة.

(2) د- محمد جمال عثمان جبريل: السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، مرجع سابق، ص6.

ويلاحظ على هذين التعريفين أنهما قد اقتصرا على بيان السكوت المجرد والمتمثل في الموقف السلبي الذي يتخذه الشخص الموجه إليه الإيجاب بصدد اتخاذ قرار أو غير ذلك من صور التعبير عن الإرادة، حيث يلتزم هذا الشخص موقفاً سلبياً يتمثل في عدم إجابته لا بلفظ ولا بفعل يدل على اتجاه إرادته تجاه الأمر المسكوت عنه، حيث لا تحيط بهذا الموقف السلبي قرائن تبين مدلوله.

والأصل أنه يجب في القرار الإداري أن يتجسد في مظهر خارجي بأن تعلن الإدارة عن إرادتها، فإذا التزمت الصمت فلا يمكن أن يرتب على إرادتها أثر ما، إلا أن المشرع – في سبيل حماية الأفراد من عنت الإدارة– يفترض في بعض الأحوال أن الإدارة قد أعلنت عن إرادتها حتى ولو التزمت الصمت المطبق[1].

كما واعتبر المشرع الأردني "... في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها"[2].

وقد أشار **المشرع المصري** إلى فكرة القرار السلبي في الفقرة الأخيرة من نص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 والتي تنص على أن "................ ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح".

وهذه الفقرة تعتبر السند الوحيد لوجود القرار السلبي.

فالمشرع هو الذي تدخل وأضفى على السكوت المجرد وصف التعبير السلبي، وهو الذي جعل منه قراراً إدارياً بشروط معينة.

---

([1]) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق.ص224

([2]) المادة (11) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 12 لسنة 1992.

ولولا تدخل المشرع بالنص على ذلك، وفرض الشروط الواجب توافرها في هذا السكوت لما أمكن الاعتراف بوجود قرار إداري في هذه الحالة من حالات السكوت.

**أما التعريف الفقهي للقرار الإداري السلبي**

فقد أورد الفقه تعريفات عدة للقرار السلبي، حيث لم يتفق الفقه الإداري على تعريف للقرار الإداري السلبي.

فقد عرفه البعض بأنه (رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، أو سكوتها عن الرد على تظلم مقدم إليها وذلك كله خلال مدة معينة يحددها القانون) (1).

يلاحظ على هذا التعريف إنه قد خلط بين فكرة القرار السلبي الناتج عن سكوت الإدارة في حالة يلزمها فيها المشرع باتخاذ قرار ما، وبين القرار الضمني الناتج عن سكوت الإدارة في حالة تقديم تظلم إليها.

على أن معظم الفقه يتبنى تعريف المشرّع للقرار السلبي فالمشرع المصري(2) قرر بأنه "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح..." (3).

والمعنى المستخلص من عبارات النص التشريعي بأن سكوت الإدارة عن اتخاذ القرار الإداري يعد بحكم القانون في مصر قراراً سلبياً، يمكن الطعن عليه بعدم المشروعية بشرط

---

(1) د.عادل الطبطبائي – نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه،مجلة العلوم الإدارية- السنة السادسة والثلاثون، العدد الأول، يونيو 1994، ص14

(2) المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

(3) د.ماجد الحلو – القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ط2006، ص418 و.د. احمد سلامة بدر، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2003، ص220. و.د.سامي جمال الدين _قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة 2010، ص.54.

وأحد هو أن يكون ثمة التزام قانوني عن الإدارة بإصدار قرارها الإداري في الموضوع محل هذا القرار والذي من المفترض أن صاحب الشأن قد طلب منها إصداره ولكنها قد تجاهلت هذا الطلب ورفضت أو امتنعت عن إصداره، أي إرادة المشرع وحدها هي التي تضفي على السكوت وصف التعبير السلبي مما يجعل منه قراراً إدارياً بشروط معينة".

فإذا كان القانون أو اللائحة تمنع الجهة الإدارية التدخل لإصدار قرار إداري في أمر معين، وإنما ترك لها الخيار في شأن هذا التدخل إن شاءت فعلت وان شاءت سكتت، فإن امتناعها في هذه الحالة لا يشكل قراراً إدارياً سلبياً مما يجوز الطعن فيه، ومن ثم فلا يكون الطعن بالإلغاء في مثل هذا التصرف السلبي إلا محاولة من المدعي إلى إحلال القضاء محل الإدارة في ممارسة اختصاصاتها مما يتعين رفضه[1].

يستخلص مما سبق، أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الطعن عَدّهُ المشرع وأكد عليه القضاء الإداري بأنه قرار إداري سلبي. ومن هنا يحق لمن صدر حكم لصالحه أن يطعن بالإلغاء بقرار الإدارة السلبي الامتناع عن تنفيذ هذا الحكم أمام المحكمة ذاتها التي أصدرت الحكم المطلوب تنفيذه دون التقيد بميعاد فضلاً عن حقه في الطعن بالتعويض إذا كان له مقتضى.

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي – القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الخامسة، ص493.

## المطلب الثاني

## التعريف القضائي للقرار الإداري السلبي

إن أحكام القضاء لم تغفل عن تعريف له فقد عرفته محكمة **القضاء الإداري المصري** في أحد أحكامها بأنه"رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح"(1).

ومضت **المحكمة الإدارية العليا** بأن مؤدى هذا النص حتى نكون بصدد قرار إداري سلبي يتعين أن يكون القانون قد فرض على الإدارة إتخاذ قرار معين بلا أدنى تقدير لها في هذا الشأن. ورغم تواري الشروط المقررة على النحو المحدد تشريعاً، فإن جهة الإدارة قد اصمت أذنيها عن نداء القانون، والتزمت السلبية ولم تسع باتخاذ القرار الذي فرض عليها المشرع اتخاذه(2).

وتعرفه **محكمة العدل العليا الأردنية** بأنه "..........رفض السلطة الإدارية وامتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح(3).

كما تنص المادة 11 من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 112 لسنة 1992 "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ قرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها".

---

(1) الدعوى رقم 14/773 ق جلسة 1965/4/18، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات 1960-1965 صادر عن المكتب الفني لمجلس الدولة ص573.

(2) طعن رقم 789 لسنة 36 ق، جلسة 1993/4/7، الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء 35، بند 329، ص966 وما بعدها.

(3) عدل عليا -1975/77، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد11، 12 سنة 1976، ص1783.

وقد نص **ديوان المظالم** الصادر بالأمر الملكي رقم م/87 تاريخ 1428/9/19هـ في المادة 13 منه على أن "ويعد في حكم القرار الإداري رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح[1].

مما تقدم نلاحظ إنها وان اختلفت من حيث الصياغة، فإن مضامينها تدور حول فكرة واحدة هي رفض الجهة الإدارية المختصة، أو امتناعها عن إصدار قرار يلزمها القانون بإصداره.

يرى الباحث أن القرار الإداري السلبي هو التعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر بخصوص الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه، وبذات الوقت تعلن عن إرادتها الصريحة في الامتناع عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره وبناء على ذلك فان الباحث يرى مع ما ذهب عليه الفقه الغالب بتعريفه للقرار الإداري السلبي وما استقرت عليه أحكام القضاء من تعريفات بأنه رفض الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرار أو امتناعها عن إصداره بالرغم من وجود نص في القانون أو اللوائح يلزمها بإصداره.

وبتدقيق هذه التعريفات نجد أنها وإن اختلفت من حيث الصياغة، فإن مضامينها تدور حول فكرة واحدة هي رفض الجهة الإدارية المختصة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه[2].

---

(1) راجع نظام ديوان المظالم، رقم م/87، تاريخ 1428/9/19هـ. وراجع المادة 8 من نظام ديوان المظالم الصادر من المرسوم الملكي. رقم م/51 تاريخ 1402/7/17هـ الجريدة الرسمية، أم القرى، العدد 2918، تاريخ 1402/7/28هـ.

(2) د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، السنة 30، 2006، ص339.

وعلى هذا فإن القرار الإداري السلبي يجب أن يستوفي شروطاً وخـــصائص معينـــة

تميزه عن غيره من القرارات الإدارية والتصرفات القانونية.

## المبحث الثاني

## تمييز القرار الإداري السلبي عن غيره من القرارات الإدارية

القرار الإداري السلبي قرار إداري يستجمع كافة الأركان والشروط العامة للقــرارات الإدارية وبنفس الوقت يتمتع بخصائص وشروط خاصة تميزه عن غيره لذا يقتضي البحث في بيان ما يميز هذا القرار عن غيره. فالقرار السلبي يختلف عن القرار الإيجابي أو الــصريح ذلك أن الأخير يصدر عن الإدارة عندما تسلك مسلكاً ايجابياً معبراً تعبيراً صريحاً عن إرادتها المنفردة، سواء بالكتابة، أو العبارة أو الإيماء أو الإشارة وبغض النظر عن مضمون القــرار الإيجابي قد يكون بالقبول أو الرفض.

بينما يمثل القرار السلبي حالة امتناعاً أو رفضاً من قبل الإدارة، أي سلوكا ســلبياً ولا يتخذ شكلاً خارجياً معيناً يدل عليه.

ولكن التمييز يبدو أكثر صعوبة بين القرار السلبي والقــرار الــضمني علــى وجــه الخصوص، لاشتراك القرارين في موقف سلبي من الإدارة يتمثل بالــسكوت، كــذلك يتميــز القرار السلبي عن القرار التوكيدي والقرار المستمر.

وهذا ما سنتناوله في المطالب التالية:

## المطلب الأول

### تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار الإيجابي (الصريح)

عرّف مجلس الدولة القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إدارتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد أحداث اثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة"[1].

وهذا التعريف لا يتصف بالدقة بالتعبير حيث استعمل لفظ الإفصاح عن الإدارة، وهذا المعنى لا ينطبق إلاّ على القرارات التي تصدرها الإدارة صراحة، ومن ثم انه لا يتضمن القرارات الضمنية والسلبية التي تحوز نفس القيمة القانونية للقرارات الصريحة.

أما الفقه الحديث فيكاد يجمع على تعريف القرار الإداري بركن الإرادة بأنه "إفصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية، ويرتب آثارا قانونية"[2].

وهذه الإرادة منفردة وتخص جهة الإدارة وحدها دون اشتراط اتفاق إرادة أخرى معها وإلاّ تعلق الأمر بنوع أخر من الأعمال القانونية للإدارة هو العقد الذي قد يكون إدارياً إذا أبرمته الإدارة بوصفها سلطة عامة.

---

(1) د. سليمان الطماوي ،مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، ص589، ط1973 دار الفكر العربي، القاهرة.

(2) د. ماجد راغب الحلو – القرارات الإدارية، ص11، دار الجامعة الجديدة سنة 2009 – الإسكندرية.

أما **ديوان المظالم السعودي** فقد تصدى لتعريف القرار الإداري في أحد أحكامه بقوله (القرار الإداري يتّم بمجرد إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد أحداث أثر قانوني يكون جائزاً وممكناً) [1].

ويلاحظ أن قرار ديوان المظالم قد تأثر بشكل كبير في تعريف **القضاء الإداري المصري**.

والإفصاح عن الإرادة عنصر جوهري لا غنى عنه حتى نكون بصدد قرار إداري بصفة خاصة أو أي عمل قانوني بصورة عامة، وبغير هذا الإفصاح لا نكون أمام عمل قانون وإنما بصدد أعمال مادية.

ويقصد بالقرار الإيجابي هو القرار الصريح الذي تصدره الإدارة بالمنح أو المنع فيتجلى موقفها الإيجابي إزاء الطعن[2].

وبذلك فإن جهة الإدارة تفصح عن إرادتها بصورة ايجابية وملموسة بحيث يستطيع ذو الشأن التعرف على وجود القرار عبر دلائل ظاهرة للعيان ومؤشرات خارجية لا تدع أي مجال للظن أو التخمين، سواء صدر القرار بالموافقة على طلبات ذوي الشأن أو رفضها.

---

(1) حكم رقم 304/ ت /3 لعام 1409 هـ، في القضية رقم3/14/ق لعام 1407 هـ وتاريخ 26/ 1409/10هـ. حكم غير منشور نقلا عن د. مهند الدغيثر – رقابة القضاء على قرارات الإدارة أمام ديوان المظالم دار النهضة العربية، 1419، ص 42.

(2) حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص277 وأيضا د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 263.

وعلى ذلك فالقرار الصريح يصدر عن الإدارة عندما تسلك مسلكاً ايجابياً معبراً تعبيراً صريحاً عن إرادتها المنفردة سواء بالكتابة، وبالعبارة أو حتى بالإشارة، وبغض النظر عن مضمون القرار سواء كان بالقبول أو الرفض(1).

وقد يتمثل الموقف الإيجابي الدال على وجود القرار في تنفيذه مباشرة دون التعبير عنه بأي وسيلة من الوسائل المعروفة. ويحدث ذلك عندما يتولى مصدر القرار تنفيذه بنفسه، فلا يكون هناك مجال لتوصيل القرار من مصدره إلى منفذه وقد لا يكشف عن وجود القرار إلا تنفيذه، فقد قضت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها إن ( واقعة الإزالة تكشف وفقاً للظروف المحيطة بها أن ثمة قراراً إدارياً صدر من جهة الإدارة بإزالة التعدي التي رأت انه واقع على مال مملوك للدولة) (2).

ومن تطبيقات القرارات الإيجابية – كما ذهبت **المحكمة الإدارية العليا**- قرار إعلان نتيجة الطالب. إذ قررت أن " قرار إعلان نتيجة الطالب هو قرار ايجابي ينشيء مركزاً قانونياً جديداً هو اعتبار الطالب ناجحاً أو راسباً... لا يؤثر في طبيعة هذا القرار ونهايته كونه كاشفاً عن طبيعة إجابة الطالب... ذلك أن الأثر الكاشف لإجابة الطالب يخضع في النهاية لتقدير المصحح..... ومن ثم فإن الأثر الكاشف لا يمنع السلطة التقديرية التي يباشرها من يقوم التصحيح بأوراق الإجابة...... ومن ثم فإن الإهدار من قيمة الإدارة في إعلان النتيجة

---

(1) د.خالد الزبيدي. القرار السلبي في الفقه والقضاء المقارن، دراسة مقارنه، ص35 بحث منشور بمجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد الثالث – السنة 30 سبتمبر 2006م.

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليا**. في الطعن رقم 1475 لسنة 26 ق جلسة 1982/3/6 مجموعة المبادئ التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا** من أول أكتوبر -1981 إلى آخر سبتمبر 1982، المكتب الفني السنة 17 مبدأ رقم 53 ص 369 طبعة 1988 الهيئة المصرية العامة للكتاب.

واعتباره قراراً سلبياً بالامتناع عن تطبيقه قواعد الرأفة والتيسير وتلاشي الأخطاء المادية هو في عين الحق رغم أنه لا سند له في القانون..... [1].

أما القرار السلبي فتخرج فيه الإدارة عن الأصل المقرر وهو الإفصاح عن إرادتها الذاتية، فتلتزم الصمت تجاه طلبات توجه إليها من الأفراد بحيث يتعذر عليهم تحديد إرادة هذه الإدارة، لأنها لم تعبر عن إرادتها بوسيلة خارجية أو عبارة أو أشارة ما يفهم منها اتجاه قصدها ومضمونه في الوقت الذي ألزمها فيه المشرع بالإعلان عن إرادتها واتخاذ قرارها.

لذلك تدخل المشرع ليواجه سكوت الإدارة على نحو عام بما نص عليه في النص التشريعي الوارد في قانون تنظيم مجلس الدولة في مصر بالفقرة الأخيرة من المادة 10 رقم 47 لسنة 1972من انه "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ).

ويجب على الإدارة احترام مبدأ المشروعية والتقيد بقواعد القانون، ليس فقط في ما تتخذه من قرارات ايجابية، وإنما أيضا في قراراتها السلبية المتمثلة في الامتناع عن أداء الأعمال التي أوجبها عليها القانون. هذه القرارات السلبية لا تصدر بإرادة الإدارة وإنما تعتبر كذلك بحكم القانون، وذلك بهدف تمكين الأفراد من الرجوع إلى القضاء وحمايتهم من تعنت الإدارة وإهمالها وتكاسلها إيثاراً للسلامة، وتجنباً للمسؤولية إذا ما أخطأت باتخاذ موقف ايجابي.

---

(1) حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 1447 لسنة 37 ق جلسة 1992/2/2 مجموعة المبادئ التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**، المكتب الفني لسنة 37، العدد الأول، مبدأ رقم 71 ص 696 طبعة وزارة العدل نشر مجلس الدولة.

لذلك يلزم لتحقق القرار الإداري السلبي تصرف ايجابي من صاحب الشأن يتمثل في طلبه من جهة الإدارة اتخاذ قرار ما يفرض القانون عليها باتخاذه ثم تمتنع بعد ذلك عن اتخاذ هذا القرار.

أما بالنسبة للقرار الإيجابي فطلب صاحب الشأن ليس شرطًا لتحقيقه حيث تتدخل الإدارة وتفصح عن إرادتها بقصر أحداث اثر قانوني معين دون أن يكون إدارة الأفراد في تكوين القرار[1].

لذلك يجب ألا يكون امتناع الإدارة عند إصدار القرار راجعاً إلى تقصير صاحب المصلحة. وذلك كما في حالة التقاعس عن تقديم المستندات المطلوبة قانوناً إرفاقاً بالطلب المقدم أو إلحاقاً به وفي ذلك قضت **المحكمة الإدارية العليا** (فإذا لم يتقدم المدعي إلى جهة الإدارة بالمستندات الرسمية المثبتة لملكية أرض التقسيم رغم إخطارها بوجوب تقديمها، فإنه لا يكون ثمة قرار سلبي يتمثل في امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء أوجب عليها القانون باتخاذه) [2].

وإذا كان ما تقدم هو الفارق الرئيسي بين القرارات الإيجابية والقرارات السلبية فإن طبيعة القرارات السلبية المتميزة عن غيرها من القرارات الإدارية يجعلها تتميز فضلاً على ما تقدم ذكره في إنها قرارات مستمرة يجوز الطعن فيها في كل وقت، إضافة لما يترتب على هذه النتيجة من إمكانية إلغاء القرار الإداري السلبي دون التقيد بميعاد معين. وهذا كله بخلاف القرارات الإدارية الإيجابية التي تعتبر من القرارات الوقتية التي لا يجوز الطعن عليها إلا

---

([1]) د. شعبان عبد الحليم سلامة، القرار الإداري. دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ق 2010 ص70.

([2]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** في 1999/6/20 في الطعن رقم 3771 لسنة 35 ق.ع.

خلال مدة معينة وهي المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء سواء كان ذلك الإلغاء إدارياً أو قضائيا.

## المطلب الثاني

## تمييز القرار السلبي عن القرار الضمني

التمييز بين القرار السلبي والقرار الضمني تكتنفه الصعاب، مما يتطلب عنده توخي الدقة، حيث نلاحظ أن بعض الفقه يخلط بين القرار السلبي والقرار الضمني وكأنهما شيء واحد، وهذا خلاف الحقيقة، إذ أن القرارات الضمنية تتكون دون إفصاح واضح من جانب الإدارة في مواجهة مسألة معينة، ويستدل على وجودها أما بفعل ايجابي يصدر عن السلطة الإدارية المختصة، أو سكوتها وامتناعها عن إعلان إرادتها بصدد هذه المسألة[1]. وهو ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال عنه دون إفصاح، على أن الإدارة تتخذه حيال أمر معين، وأجلى صورة له تكمن في حالة التظلم، أو التقدم بطلب إلى جهة الإدارة، فتحجم عن الإجابة عليه سواء بالقبول أو الرفض، وتلتزم فيه بالصمت.

كما يكون القرار ضمنياً إذا اعتبر المشرع بنص خاص السكوت رفضاً إذا مضت عليه فترة معينة والمثل على الفعل الإيجابي للإدارة هو تعيين أحد الأشخاص في وظيفة ما، فهذا دليل على رفض المتقدم الآخر لها. أما حالة السكوت للإدارة فينطبق على حالة الاستقالة أو التظلم، فإذا سكتت الإدارة خلال مدة ثلاثين يوماً عن إجابة طلب الاستقالة، فإن ذلك يعني قبولها، أما سكوتها عن إصابة التظلم فإنه يعني رفضها له، ومن أمثلة ذلك ما ورد بالمادة 58 من اللائحة التنفيذية بقانون الشركات رقم 59 لسنة 1981 والتي تقرر انه إذا لم يصدر قرار

---

([1]) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء منشأة المعارف – الإسكندرية 1983– ص44-45.

الوزير المختص خلال ستين يوماً بتاريخ تقديم الطلب اعتبر ذلك بمثابة موافقة على إجراءات التأسيس.

**أما القضاء الإداري المصري** فقد حاول التمييز بين القرار السلبي والقرار الضمني حيث بينت محكمة القضاء الإداري شروط القرار الضمني بالقبول (..... لا بد أن يكون هناك قرار صادر من جهة الإدارة وتظلم من صاحب الشأن في هذا القرار وسكوت من جانب السلطات المختصة عن الإجابة على هذا التظلم ففي هذه الحالة يعتبر مضي ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم بمثابة قرار إداري حكمي بالرفض ويحق للمتظلم خلال الستين يوماً التالية أن يلجأ إلى القضاء الإداري بالطعن في القرار المذكور ) [1].

بينما عرف القضاء القرار الإداري السلبي بأنه ((القرار الذي يستخلص من امتناع الإدارة عن إصدار القرار الذي كان واجباً عليها اتخاذه )) [2].

وهذا ما فسرته **محكمة العدل العليا الأردنية** في أحد أحكامها بالقول (عبارة...... كان من الواجب عليها اتخاذه، إنما يعني إذا كان القانون أو النظام يلزمها باتخاذه.... [3].

وقد ذهبت **المحكمة الإدارية العليا** إلى أحد أحكامها إلى التفرقة بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني حيث قررت انه "... يتعين التفرقة بين القرار السلبي والقرار الضمني، فالقرار السلبي هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة ترفض أو تمتنع به عن اتخاذ موقف معين في موضوع يلزمها القانون باتخاذ موقف بشأنه وذلك وفقاً لحكم الفقرة

---

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 24 لسنة 19 ق جلسة 1965/6/25 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات. مرجع سابق، ص 572.

([2]) حمدي ياسين عكاشة -موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص 386-387.

([3]) محكمة العدل العليا الأردنية 1981/25، مجلة نقابة المحامين، مرجع سابق، العدد 4، س82 ص 472.

الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة، أما من حيث أن القرار الضمني هو ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال دون إفصاح على أن الإدارة تتخذه حيال أمر معين ولا شك أن القرار الضمني يظهر في أجلى صوره في حالة التظلم الوجوبي أو التقدم بطلب إلى جهة الإدارة فتحجم عن الإجابة عليه في حين اعتبر المشرع بنص خاص السكوت رفضاً أو موافقة، إذا مضت فترة معينة من الزمن ويترتب على هذه التفرقة أن القرار الإداري السلبي يعتبر قراراً مستمراً يجوز الطعن عليه في أي وقت طالما كانت حالة الاستمرار قائمة أما القرار الضمني فهو قرار ايجابي يتقيد بالطعن بالميعاد المقرر قانوناً لذلك.... [1].

ويبدو من خلال ذلك أن القرارات الضمنية لكي تتحقق لا بد أن يكون هناك قرار إداري صادر من جهة مختصة، وتظلم من صاحب الشأن في هذا القرار وسكوت الإدارة عن الإجابة عن التظلم فبعد مضي ستين يوماً من تاريخ التظلم يعتبر ثمة قرار حكمي بالرفض، أما فيما يتعلق بالقرار السلبي في النص الثاني فانه يستخلص من امتناع الإدارة عن إصدار دون اشتراط مدة محددة عكس حالة القرار الضمني الذي حدد النص الأول فيه المدة بستين يوماً.

والقرار الضمني لا يتكون ما لم يحدد القانون أجلاً مسمى للرد على الطلبات المقدمة من الأفراد، وإن سكوت الإدارة عن إجابة هذه الطلبات قد يكون بمثابة رفض أو قبول لها حسبما ينص عليه القانون، ففي فرنسا كانت المدة المحددة للرد على طلبات الأفراد أربعة

---

(1) **حكم المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 6536 لسنه 45 ق. عليا جلسة 31/ 5/ 2003. وحكمها في الطعن رقم 1210 لسنة 45 ق. عليا جلسة 2003/11/15، مجموعة أحكام **المحكمة الإدارية العليا** من2002: 2004، المكتب الفني، هيئة قضايا الدولة جـ 1، مبدأ رقم 202، ص333، طبعة 2005، نشر هيئة قضايا الدولة.

أشهر وأحياناً شهرين وإلا نكون بصدد قرار ضمني وفي مصر كانت المدة ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب(1).

أما القرار السلبي يتكون عندما تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً من الطلب المقدم إليها، أو عند امتناعها عن إصدار قرار معين كان واجباً أو جائزاً إصداره، كل ذلك دون اشتراط مدة معينة لمثل ذلك الإصدار، ويلاحظ على القرار السلبي أن السكوت فيه يمثل -دائماً موقفاً سلبياً- من الإدارة، أي بالرفض وليس كما في حالة القرار الضمني الذي يمكن للسكوت فيه أن يمثل رفضاً أو قبولاً للإدارة وحسب نص القانون.

ويترتب على التمييز بين هذين النوعين من القرارات الإدارية نتائج وآثار قانونية تتبلور في النقاط التالية:-

أولاً: إن القرار الضمني هو قرار نص عليه المشرع أما بالرفض أو القبول نتيجة لسكوت الإدارة عن اتخاذ القرار في الموضوع المعروض عليها خلال الميعاد المحدد في القانون مستندةً إلى سلطتها التقديرية، وعدم وجود نص يلزمها بإصدار القرار، بينما يعد القرار السلبي قراراً افتراضياً بالرفض دائماً يرتبه المشرع على موقف الإدارة السلبي المتمثل بامتناعها عن اتخاذ إجراء، أو رفضها إصدار قرار وهي ملزمة قانوناً بإصداره، ولا تتمتع في ذلك بأية سلطة تقديرية، وهذا يعني أن الإدارة هنا في الحالة الثانية قد جانبت القانون(2).



---

(1) د.محمود محمد حافظ -القرار الإداري - دار النهضة العربية، القاهرة 1985، ص584، وانظر كذلك د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 241-243.

(2) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ص 411.

وبهذا يتميز القرار السلبي عن القرار الضمني؛ لأن سكوت الإدارة الذي يترتب عليه صدور قرار ضمني محدد دائماً بميعاد، أي بمدة تمنح للإدارة للبت في الطلب واتخاذ القرار؛ أما رفض الإدارة أو امتناعها المنشئ للقرار السلبي، فلا يتقيد بأجل معين بل يكفي أن ترفض الإدارة أو تمتنع عن إصدار القرار خلال مدة معقولة[1].

ثانياً: ما يتعلق بمسؤولية الإدارة: ذلك انه لا يجوز الطعن في القرار الضمني في التعويض لان واقعة سكوت الإدارة التي يترتب عليها هذا القرار تعد منسجمة مع حكم القانون بينما في حالة القرار السلبي تكون الإدارة قد جانبت القانون إذ يعد القرار السلبي قراراً افتراضياً بالرفض دائماً يرتبه المشرّع على موقف الإدارة السلبي المتمثل بامتناعها باتخاذ إجراء أو رفضها إصدار قرار هي ملزمة قانوناً بإصداره ولا تتمتع بأي سلطة تقديرية الأمر الذي يجيز لأصحاب الشأن الطعن بالتعويض عن الأضرار التي سببتها لهم الإدارة بموقفها السلبي[2].

ومن قضاء **محكمة العدل العليا** في هذا الصدد(......بما أن المستدعية هنا تدعي في طعنها أن المستدعى ضده الرابع قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا وان امتناعه قد

---

([1]) محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في تصرفات الإدارة الفردية، دار النشر بلا، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، 1996، ص19.ولمزيد من التفاصيل حول القرار الضمني ينظر: د. خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، تصدر عن الجامعة الأردنية، المجلد 35، العدد1، سنة 2008، ص193.

([2]) د.خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة، مجلة الدراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد35، عدد(1) 2008_ص.193.

الحق بها ضرراً مادياً ومعنوياً وبالتالي فتكون مخاصمته جائزة حتى إذا ما أثبتت المستدعية دعواها جاز إلزام المستدعى ضده بالضرر.....) [1].

**ثالثاً:** ميعاد الطعن بالإلغاء فالقاعدة أن القرار الضمني بالرفض يجب أن يتم الطعن فيه من خلال المدة المحددة قانوناً، والتي تختلف من قانون لآخر حيث حددها القانون الفرنسي بشهرين تبدأ من اليوم التالي لنهاية الأشهر الأربعة التي يجوز للإدارة أن تلتزم الصمت وأن تتصرف خلالها، بينما تحدد في القانون المصري بستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لنهاية المدة المحددة للإدارة للبت في الطلب أو إصدار القرار والتي لا توجد قاعدة عامة بتحديدها كما هو في القانون الفرنسي.

أما **النظام السعودي** فقد اعتبر أن سكون الإدارة مدة تسعين يوما بمثابة قرار إداري بقبول الاستقالة وذلك ما نصت عليه لائحة انتهاء الخدمة في المملكة في مادتها الأولى فقرة (ج) بقولها "............. لا تنتهي خدمة الموظف إلا بصدور قرار بقبول استقالته أو بمضي تسعين يوما من تاريخ تقديم الطلب".

وكذلك فمثال الرفض ما نصت عليه المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام الديوان الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 190 وتاريخ 1409/11/16هـ بقولها "...... وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال تسعين يوما من تاريخ تقديمه. إذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً. ويعتبر مضي تسعين يوما على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه".

---

([1]) قرار محكمة العدل العليا رقم 93/10 تاريخ 1993/6/29، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، نشر مجلة نقابة المحامين، منذ بداية سنة 1991 وحتى نهاية سنة 1997، القسم الأول، إعداد المكتب الفني، عمان ص 345 -346.

أما القرار السلبي فمدة الطعن فيه بالإلغاء تبقى مفتوحة مادامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة[1].

أما بالنسبة إلى القرار السلبي فلا يشترط مضي مدة معينة على الرفض أو الامتناع، بل يكفي أن تقف جهة الإدارة هذا الموقف لكي يبني المشرع على موقفها هذا قراراً سلبياً"[2].

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: "... ولا يسوغ الاحتجاج في هذا الصدد بأنه إذا لم يكن ثمة التزام قانوني على الجهة الإدارية باتخاذ قرارها في مدة معينة فلا يجوز القول بوجود قرار سلبي في حالة امتناعها عن اتخاذ القرار، ذلك أن سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار يلزمها القانون باتخاذه- حتى لو لم يحدد مدة معينة- يعني تعطيلها لنفاذ أحكام القانون، عزوفاً عن الوفاء بالتزام يتطلب القانون الوفاء به..." [3].

أما **المشرع الأردني** فلم يضع قاعدة عامة تحكم سلوك الإدارة بل عالجها في نصوص قانونية متفرقة، وانه خلط إلى حد كبير بين القرار الضمني والقرار السلبي. فالمادة 11من قانون محكمة العدل العليا تنص على أن: (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها بمقتضى التشريعات المعمول بها).

حدد في المادة (12/ب) من ذات القانون المدة الممنوحة للإدارة لاتخاذ القرار بثلاثين يوما من تاريخ تقديم المستدعي طلبا خطيا إليها لتتخذ القرار، وقيد الطعن في هذا القرار بميعاد رفع دعوى الإلغاء البالغة ستين يوما. من استعراض النصوص السابقة يتضح لنا أن

---

(1) د. حمدي محمد العجمي – القانون الإداري في المملكة العربية السعودية – دراسة مقارنة – مكتبه الملك فهد الوطنية 1423هـ، ص4.

(2) د. خالد الزبيدي، القرار السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص348.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 918 لسنة 40 ق عليا، جلسة 1999/2/7، المجموعة الإدارية الحديثة، المرجع السابق، ص344،

**المشرّع الأردني** قد خلط بين القرار السلبي والقرار الضمني. رغم وجود اختلاف بينهما لــذا اقترح البعض أفراد نص خاص لكل منهما يبين أحكامه وأثاره وخصائصه[1].

وقد انعكس مسلك **المشرّع الأردني** هذا على قضاء محكمة العدل العليا التي لم تميــز بين القرار السلبي والقرار الضمني ومن الأمثلة على ذلك حكم محكمة العدل العليا جاء فيــه "أن سكوت الإدارة مدة ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب إليها لتصدر قراراً ملزمة بإصداره بمقتضى التشريعات المعمول بها دون أن تصدر قراراً بالطلب فــي حكــم القــرار الــسلبي المتضمن رفض الطلب"[2].

بينما ذهبت في حكم آخر (..... يستفاد من المادة 11من قانون محكمة العدل العليــا إنها عرّفت القرار الضمني بأنه رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخــاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها....) [3].

واعتبرت في حكم أخر امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام قراراً ضمنيا بالرفض[4] لذلك اقترح البعض ضرورة التمييز بين القرار السلبي والضمني من خلال أحكام حديثة تصدر عن قضاء محكمة العدل العليا مسترشدة بذلك بما عليه الحال في القضاء الإداري المقارن[5].

---

([1]) د. خالــد الزبيــدي، القــرار الإداري الــضمني فــي الفقــه والقــضاء الإداري – مرجــع ســابق، ص195.

([2]) عدل عليا 2000/3/14 المجلة –العدد 1-3 سنه 2001 ص121

([3]) عدل عليا 2004/148 في 2004/6/22 منشورات مركز عدالة www.adaleh.com

([4]) عدل عليا 1986/54،المجلة سنة 1987 ص861.

([5]) د. خالد الزبيدي – القــرار الإداري الــضمني فــي الفقــه والقــضاء الإداري، مرجــع ســابق، ص 196.

ويرى الباحث أن ضرورة إعادة النظر في النصوص القانونية التي تحكم سلوك الإدارة ودعوة الفقه الإسلامي لإصدار أحكام تميز بين القرار السلبي والقرار الضمني بشكل واضح أسوة بما استقر عليه الحال من مبادئ في التشريع والقضاء الإداري المقارن.

لذلك يرى الباحث ان ما ذهب إليه اتجاه القضاء الإداري المصري، فالقول بغير ذلك يؤدي إلى تعسف الإدارة، ويدفعها إلى التقاعس عن اتخاذ القرارات الإدارية الواجب عليها اتخاذها بحجة أن المشرع لم يحدد لها سقفاً زمنياً لاتخاذ القرار، ولا شك أن القاضي الإداري يستهدف بذلك التيسير على الأفراد من تعنت الجهات الإدارية.

ومن الملاحظ أن إتجاه القضاء الإداري نحو إعفاء بعض القرارات من شرط الميعاد، ليس بسبب خطأ وقع من الإدارة، وإنما بسبب راجع لطبيعة هذه القرارات وما تنتجه من آثار.

## المطلب الثالث

## تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار التوكيدي (الكاشف)

من المعلوم بأنه يشترط لقيام القرار الإداري أن يتولد عنه اثر قانوني معين سواء تمثل هذا الأثر في إنشاء مركز قانوني جديد أو في تعديل مركز قانوني قائم من قبل أو في إلغاء هذا المركز القائم، ومن شأن هذا الشرط التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال المادية التي لا تترتب بذاتها أية آثار قانونية. واستناداً إلى ذلك يرفض القضاء الإداري الطعون بالإلغاء ضد الإجراءات التنفيذية التي تهدف إلى تسهيل تطبيق أو تنفيذ القرارات ما لم يتولد عنها بذاتها التزامات جديدة تقع على عاتق المخاطبين بأحكامها.

لذا يتجه جانب من الفقه إلى نفي صفة القرارات الإدارية وطبيعتها عن بعض القرارات تأسيساً على إنها مجرد قرارات كاشفة وليست منشئه فلا يتولد عنها آثار قانونية

بذاتها حيث ينحصر دورها في تقرير أو توكيد مركز قانوني قـائم مباشـرة مـن القـوانين واللوائح[1]، فالقرارات الإدارية تتمايز من حيث الأثر القانوني إلى قـرارات منـشئة وأخـر كاشفة.

- أما القرار المنشئ فهو ذلك الذي يرتب بذاته أثراً قانونياً معيناً في المراكز القانونيـة إنشاء أو تعديلا. أو إلغاء سواء أكان هذا المركز عاما أو خاصا وغالبيـة القـرارات الإدارية من هذا القبيل وبخاصة القرار الإداري الإيجابي السلبي.
- أما القرار الكاشف: فهو ذلك الذي يقتصر دوره على مجرد تقريرا وتأكيـد مراكـز قانونية مقررة من قبل[2].

ومثال ذلك القرار الذي يصدر وفقا لحالة الشخص المدنية، مقررا حقه في الانتماء إلى منظمة اجتماعية للتأمين، والقرار الصادر بفصل موظف لسبق الحكم عليه في جرائم معينـة والقرار الذي يكتفي بتوكيد قرار سابق دون أن يضيف إليه جديداً.

وهذا ما أبرزه حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في (11) فبرايـر سـنة 1954 والذي جاء فيه ((.... ومن حيث أن خدمة الموظف أو المستخدم الذي يحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف تنتهي حكما بقوة القانون وذلك دون حاجة إلى استصدار قرار بالفـصل،وان صدر قرار بالفصل فانه يعتبر من قبيل الإجراءات اللازمة لتنفيذ القانون)).

وبذات المعنى تقرر **المحكمة الإدارية العليا** في حكمها الصادر 29 ديـسمبر 1962 (س8 ص353) في موضوع مشابه (( والقرار الذي يصدر بإنهاء خدمة موظف فـي هـذه

---

(1) د.سامي جمـال الدين،قـضاء الملائمـة والـسلطة التقديريـة لـلإدارة – مرجـع سـابق ص92 – ود.عبد الغني بسيوني – القانون الأردني – منشأة المعارف – الإسكندرية –ط2005 ص505.

(2) د.ماجـد راغـب الحلـو – القـانون الإداري –مرجـع سـابق –ص 452 و– د –رمـضان محمـد بطيخ – و–د.نوفان منـصور العجارمـة /مبـادئ القـانون الإداري فـي المملكـة الأردنيـة الهاشـمية، الكتاب الثاني – إثراء للنشر والتوزيع –ط2011-2012 ص 343

الحالة لا ينشىء بذاته مركزاً قانونياً مستحدثاً للموظف، بل لا يعدو وان يكون إجراءً تنفيــذياً لمقتضى الحكم الجنائي الذي ترتّب من قبل بحكم القانون، والذي لا مغزى عن أعمالــه دون ترخيص من جهة الإدارة في هذا الشأن )) [1].

ومثال القرارات الكاشفة في **المملكة العربية السعودية** القرارات الصادرة بإنهاء خدمة الموظفين نتيجةً للحكم عليهم في جرائم معينة كتلك الواردة في المادة الثانية عشرة من لائحة انتهاء الخدمة في المملكة والتي نصّت على أن" يفصل الموظف بقوة النظام ويعتبر الفـصل لأسباب تأديبية في الحالات الآتية:

1. إذا صدر بحقه حكم شرعي من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بثبوت ارتكابه موجب حد من الحدود الشرعية ومعاقبته بالجزاء حداً.
2. إذا صدر بحقه حكم شرعي مكتسب للصفة القطعية بارتكاب موجب القصاص في النفس.
3. إذا صدر عليه حكم من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بالإدانة والحكم بالعقوبة في الجرائم التالية( الرشوة- التزوير- الاختلاس- التهريب أو التـرويج أو المتاجرة بالمخدرات أو المسكرات).
4. إذا حكم عليه بعقوبة السجن لمدة تزيد على سنة.

ويترتب على التفرقة بين القرار المنشئ والقرار الكاشف نتيجة هامة من مقتضاها أن القرارات الإدارية المنشئة تولد كقاعدة عامة من يوم صدورها أما القرارات الكاشفة ترجع إلى التاريخ الذي ولدت منه الآثار القانونية التي كشف عنها القرار. ولهذا اعتبرت المادة الثامنـة من لائحة انتهاء الخدمة المذكورة أن الفترة التي يقضيها الموظف في الوظيفة بعـد الحكـم الصادر بمثابة الموظف الفعلي، فنصت على أن ( إذا استمر الموظف في العمل بعـد الـسن

---

([1]) أشار إليها د. سليمان طماوي – القرارات الإدارية – مرجع سابق –ص463.

النظامية للتقاعد بدون سبب نظامي يعتبر في حكم الموظف الفعلي ويعامل كـالآتي... كمـا يطبق هذا الحكم على الموظف الذي يتهم في قضية وهو مستمر على رأس العمل خلال الفترة من تاريخ فصله بموجب ( الحكم التأديبي أو القضائي وحتى تاريخ صدور القرار التنفيـذي بإنهاء خدمته) [1].

وتقول **محكمة العدل العليا الأردنية** بهذا الخصوص "يعتبر القرار المطعون فيـه وان كان هذا قراراً كاشفاً وليس منشئاً، فإنه قابل للطعن لدى محكمة العدل العليا، لكي تتمكن هذه المحكمة من بسط رقابتها عليه، والتحقق من مدى مشروعيته. إذا صدر القرار المشكو منـه باعتبار المستدعي معزولاً حكماً اعتباراً من تاريخ اكتساب الحكم لدرجة القطعيـة، قبـل أن يكتسب هذا الحكم لدرجة القطعية، فيكون القرار المشكو منه سابقاً لأوانه ويتعين إلغاؤه مـن هذه الجهة. وقف أحكام المادة 1/171 من نظام الخدمة المدنية....)) [2].

## المطلب الرابع

## تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار مستمر الأثر

لذا يقصد بالقرارات المستمرة : تلك القرارات التي تستمر في إنتاج آثارها القانونيـة فترة زمنية غير محددة، ويشترط في القرار المستمر توافر شرطان أساسيان، أولهما: أن يكون هناك استمرارية في إحداث الأثر القانوني، وثانيهما: أن لا يكون إحداث الآثار القانونية للقرار مقيد بفترة زمنية معينة، وبهذا يختلف القرار المستمر عن القرارات الوقتية[3].

---

([1]) انظر.د. حمدي محمد العجمي – القانون الإداري فـي المملكـة العربيـة الـسعودية –مرجـع سـابق ص48.

([2]) حكم محكمة العـدل العليـا فـي الـدعوى رقـم 129 / 2010،تـاريخ 2010/5/20 – منـشورات مركز عدالة.

([3]) د.علي خطار شطناوي. القرار الإداري المستمر، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العدد السادس عشر– يناير 2002، ص223

فالغالب في القرارات الإدارية أن تنتج آثارها مباشرة بمجرد صدورها ولمرة واحدة أما القليل منها فلا تنتهي بمجرد صدورها وتبقى آثارها قائمة ومستمرة.

حيث تتميز القرارات الوقتية عن القرارات المستمرة في الأثر المترتب عليها حيث يكون الأثر متعلقاً بحالة معينة، ويستنفذ من تطبيقه لمرة واحدة في حين القرارات المستمرة سيبقى أثرها قائماً، ولو تكررت المرات التي يستدعي القرار تطبيقها" فالقرار المستمر يعني القرار الذي ينتج عنها امتناع الإدارة عن اتخاذ موقف معين أو إصدار قرار محدد إذا لم يحدد لها المشرع مدة معينة يتعين عليها اتخاذه خلالها.

إذن في مثل هذه الحالة يعتبر امتناع الإدارة بمثابة قرار إداري مستمر لا يتقيد بميعاد رفع دعوى الإلغاء إذ ينفتح ميعاد جديد بمناسبة كل طلب جديد يتقدم به صاحب الشأن وبالتالي يظل هذا القرار مؤثراً في مصالح أصحاب الشأن المتدرجون تحت هذه الحالة القانونية[1].

ومن أمثلة القرارات المستمرة قرار المنع من السفر... فهذا القرار له اثر مستمر فهو يظل قائما في حق صاحب الشأن مؤثراً في مصالحه وبالتالي يحق له الطعن فيه بالإلغاء في أي وقت[2].

وقد قضت **المحكمة الإدارية العليا المصرية** في هذا الشأن: "إن القرار الصادر بوضع الشخص في قوائم الممنوعين من السفر هو بطبيعته قرار ذو أثر مستمر مما يجعل له الحق في أن يطلب رفع اسمه من القوائم في كل مناسبة تدعو إلى السفر إلى الخارج وكل قرار

---

(1) د.نواف كنعان –القانون الإداري– كتاب الثاني– دار الثقافة للنشر والتوزيع –2009 ص289–و.د حمدي محمد العجمي – القانون الإداري في المملكة العربية السعودية – مرجع سابق – ص49.

(2) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دار الفكر الجامعي، بدون سنه نشر – ص400

يصدر برفض طلبه يعتبر قراراً جديداً يحق له الطعن فيه بالإلغاء ووقف التنفيذ اســتقلالاً" [1]

ولذلك فقد أجازت المادة 58 من لائحة المناقصات والمزايدات لصاحب الشأن أن يسعى لــدى الإدارة لإعادة قيد اسمه في سجل المتعهدين إذا انتفى السبب الذي يترتب عليه شطب الاســم ولو كان ذلك بعد أن يكون بعد فوات ميعاد السحب أو الطعن القضائي بالإلغاء، ولمــا كــان المشرع قد أجاز بذلك أن يكون قرار الإدارة بشطب اسم المتعهد من سجل المــوردين محــلا للسحب بعد فوات ميعاد الطعن فيه بالإلغاء، فإن مؤدي ذلك وبالنظر إلى الآثــار المــستمرة لقرار الشطب إلى ما بعد انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، وبالمقابلة لما قرره المشرّع من جواز سحب قرار الشطب في أي وقت، فإنه يجوز أن يكون ذلك القرار محلاً للطعن بالإلغاء في أي وقت، ما دام قائماً أو مستمراً في إنتاج آثاره، ولا سيما وان الدعوى القضائية أقوى في معنى السعي لتعديل المركز القانوني المستمر الناتج عن قرار شطب اسم المتعهد من سجل الموردين من مجرد تقديم طلب إلى الإدارة لسحب ذلك القرار[2].

وقد قضت **محكمة القضاء الإداري السعودي** بأن القرار الصادر بمنع المــدعي مــن التصرف في أرضه المملوكة له بصك شرعي قرار مستمر، النظر في الطلب الوقتي بوقــف تنفيذ القرار لا يخضع لشرط التظلم الوجوبي يجيز للدائرة نظر أصل الــدعوى ابتــداءً، دون التحقق من استيفاء شرط التظلم المسبق لجهة الإدارة – دفاع الجهة الإدارية عن قرارها أمام الدائرة يقتضي رفض تظلم المدعي لو قدمه لمصدر القرار، يحقــق نتيجــة شــرط الــتظلم الوجوبي، ويصبح من الناحية الإجرائية في حكم المتحقق– أثره قبول الدعوى ما دام المدعي

---

([1]) ينظر: محكمة القضاء الإداري، الــدعوى رقــم 26/164ق– 1973/1/9 الــسنة 27،والــدعوى رقــم 13/1313 ق– 1960/5/17، س4، حمدي ياسين عكاشة، موســوعة القــرار الإداري، المرجــع الــسابق، ص425.

([2]) **المحكمة الإداريــة العليــا**، طعــن رقــم 714 لــسنة 24 ق، لــسنة 1982/1/16 مجموعــة أحكــام السنة 27، ص531.

لم يتجاوز المدة المحدد للطعن في القرار أمام الديوان الصك الشرعي الصادر من المحكمة المختصة بثبوت تملك الأرض والمصادق عليه من محكمة التمييز، ولم يلحقه إلغاء أو نقص أو تعديل يوجب الاعتداد به بغض النظر عن إتباع الجهة مصدرة الصك للإجراءات النظامية – تقدم الجهة الإدارية إلى المحكمة المختصة بالتماس إعادة النظر في الصك لا يؤثر على مركز المدعي وحكمه منع المدعي من التصرف في أرضه في تلك الحال يعد خطأً في تطبيق النظام أثره إلغاء القرار[1].

وقد ذهب بعض الفقه إلى أن القرارات المستمرة كالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع عن إصدار قرار معين، ذلك أن القرار الصادر عن الإدارة بالامتناع لأول مرة عن اتخاذ إجراء رفض الطلب المقدم من صاحب الشأن للحصول على ترخيص وإنما يتوافر وجوده في كل مره تتخذ فيه الإدارة موقفاً سلبياً إذا ما عرض الأمر من جديد حتى لو كان هناك قرار سابق برفض الطلب. وبالتالي يجوز الطعن فيه بالإلغاء في أي وقت دون التقيد بميعاد معين[2].

وفي هذا قضت **المحكمة الإدارية العليا** (أن القرارات المستمرة كالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع عن إصدار قرار معين،كما هو الحال في الامتناع عن التأشير على قرار المحكمة بصلاحيته للشهرة، يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين، ذلك أن

---

([1]) القضية رقم 1/2869/ق لعام 1426هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427 المجلد الثاني ص 929.

([2]) ناديه محمد فرج الله–معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي–رسالة دكتوراه 1994، ص67–68 و.د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 290

القرار يتجدد من وقت إلى آخر على الدوام، وذلك بخلاف القرارات الوقتيـة التـي تخـضع للميعاد[1].

وقد اعترض بعض الفقه على فكرة القرار المستمر – الذي لا يخضع الطعن بإلغائه لميعاد، ذلك لأن هناك عدداً كبيراً من القرارات الإدارية يمكن القول بأنها قرارات مـستمرة، ومع ذلك فإن الطعن عليها بالإلغاء يخضع لميعاد، القرار الصادر بـرفض تعيـين شـخص بوظيفة عامة هو قرارٌ مستمرٌ باعتبار أن الفرد سيبقى خارج نطاق الوظائف العامة على وجه الاستمرار، والقرار الصادر بالاعتقال الإداري لأحد الأشخاص هو قرار مستمر، وهـو مـع ذلك فلم يقل أحد أن مثل هذه القرارات يمكن الطعن فيها في أي وقت مع التسليم بما لها مـن اثر مستمر، حيث لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء بعد مرور ستين يوماً.

ومن خلال ما سبق يتبين لنا أن القرارات السلبية كـصورة مـن صـور القـرارات المستمرة تستمر آثارها من حيث الزمان وتبقى لفترات طويلة وتتجدد هذه الآثار في كل لحظة وكل يوم، الأمر الذي حدا بالقضاء الإداري المصري إلى توحيد معاملتها، من حيث عدم تقيد الطعن فيها بميعاد.

وهذا ما دفعهم للقول بأن فكرة القرار المستمر فكرة غير موفقة، ومن شأنها أن تجعل الأمور تختلط في مجال الطعن بالإلغاء، إضافة إلى أن فكرة القرار السلبي يغني عنها.

ويميل الباحث في القول باستمرار ميعاد الطعن مفتوحاً هي أنه طالما كان مـن حـق صاحب الشأن أن يتقدم بطلب جديد للمطالبة بما رفضته إياه الإدارة وأقره له القانون، أو كلما تغيرت الظروف، فعدم الرد عليه يعتبر قراراً سلبياً بالرفض.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري – رقم 13/409 ق حلبية1959/12/18 س 14 ص154

وتكرار الرفض من قبل الإدارة يجعل هناك دائماً قراراً جديداً، وهذا القرار يظل قائماً ومستمراً طوال مدة امتناع الإدارة، وهذا الامتناع هو قرار إداري، ويتجدد عند تقديم كل طلب من صاحب الشأن، ومن ثم يظل ميعاد طلب إلغائه مفتوحاً ويكون من حق صاحب الشأن أن يطعن في القرار السلبي بالامتناع عن إصدار قرار معين في أي وقت دون التقيد بميعاد.

## المبحث الثالث

## شروط القرار الإداري السلبي وخصائصه

لقد تم تعريف القرار الإداري السلبي من خلال الفصل الأول، وهو باختصار رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، أو سكوتها عن الرد على تظلم مقدم إليها وذلك كله خلال مدة معينة يحددها القانون، وتم تمييز القرار الإداري السلبي عن غيره من القرارات الإدارية، وتقسيماته، وبتدقيق هذه التعريفات نجد أنها وإن اختلفت من حيث الصياغة، فإن مضامينها تدور حول فكرة واحدة هي رفض الجهة الإدارية المختصة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه[1]. ومن خلال التعريفات السابقة يمكن بيان شروط القرار الإداري السلبي، لذا قام الباحث بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

### المطلب الأول

### شروط القرار الإداري السلبي

بناءً على ما تقدم، فإنه يشترط لقيام القرار السلبي شروطاً معينة تميزه عن غيره من القرارات الإدارية، وعليه سأتناول هذه الشروط في الفروع التالية:

**الفرع الأول: رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار القرار.**

من المعلوم بأنه يلزم للقرار الإداري توافر أركانه التي تتمثل أولاً بأنه عمل قانوني بمعنى إفصاح أو تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وثانياً أن يكون صادراً

---

(1) د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، السنة 30، 2006، ص339.

بالإرادة المنفردة للإدارة، أو عملاً يصدر من جانب وأحد هو الجهة الإدارية، وثالثا أن يصدر عن جهة إدارية وهي أشخاص القانون العام الداخلي[1].

وكذلك يجب أن تتوافر في القرار الإداري شروط صحته وهي السبب والشكل والاختصاص والمحل والغاية وإلا كان القرار باطلاً، بحيث تخضع جهة الإدارة في كافة تصرفاتها – من حيث المبدأ لذات القواعد –سواء تعلق التصرف الإداري بقرار إداري صريح أو بقرار إداري سلبي، وبناءاً عليه يجب أن تتوافر شروط صحة القرار الإداري المعروفة في القرار السلبي، وعليه فالقرار الإداري السلبي يلزم أن يستوفي شروطا معينة.

وهذا الشرط يعني وقوف الإدارة المختصة موقفاً سلبياً بعدم إجابتها طلب صاحب الشأن في موضوع معين. فالإدارة لا تفصح عن إرادتها في التدخل واتخاذ قرار في المسألة المعروضة عليها بالقبول ولا بالرفض[2].

وفكرة القرار السلبي نشأت في فرنسا كرد فعل على صمت الإدارة وسكوتها إزاء الطلبات المقدمة إليها، وتجاهلها لهذه الطلبات لعدم اتخاذ قرار بشأنها مما يؤدي إلى حالة من إنكار العدالة، فضلا عن إهدار الحقوق والحريات العامة للأفراد وإلحاق الضرر بمصالحهم وحرمانهم من مباشرة حق التقاضي أمام القضاء الإداري لعدم وجود تعبير أو إفصاح صريح عن إرادة الإدارة مما يدفع عنها المسؤولية[3].

---

(1) د.مصطفى أبو زيد فهمي – القضاء الإداري ومجلس الدولة– مرجع سابق ص 599، و. عبد العزيز عبد المنعم خليفة – دعوى إلغاء القرار الإداري مرجع سابق ص 401

(2) د.نواف كنعان القرار الإداري، مرجع سابق، ص 286–287.

(3) د.سامي جمال الدين، قضاء الملائمة، مرجع سابق ص 55.

مما دفع **المشرع الفرنسي** وكذلك **المصري** إلى افتــراض ولادة قــرار إداري أي أن هناك قرار إداري مفترض سواء بالرفض أو الموافقة على مضمون القرار بمعنى أن إفصاح الإدارة عن إرادتها الصريحة يتجلى في الامتناع عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره.

فقد قضت محكمة **القضاء الإداري المصرية** ( القرار السلبي هو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح، وقد أفــصحت جهة الإدارة عن عرض حالة المدعي على مجلس الوزراء) [1].

وان امتناع الإدارة عن إجراء عمل مادي متى قصدت من ذلك الامتناع من تحقيــق أثار قانونية مخالفه لأحكام القانون بما يضار به صاحب الشأن يعد قراراً سلبياً متى تــوافرت شروطه الأخرى[2].

والامتناع قد يكون امتناعاً عن إصدار قرار فردي أو تنظيمي ومثال الامتناع الفردي امتناع الإدارة عن إنهاء خدمة موظف تغيب عن المدة المحددة قانوناً دون إذن سابق أو عذر مقبول ولم تتخذ إجراءات العمل التأديبية خلال الشهر التالي فتكــون الإدارة ملزمــة بإنهــاء خدمته.

وكذلك امتناع أحدى النقابات من الرد على طلب الانضمام إليها من جانــب مــواطن يرغب في عضويتها ومثال الامتناع التنظيمي امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي[3]. وفــي هذا الاتجاه قضت **المحكمة الإدارية العليا** بأن (امتناع مأمورية الشهر العقاري عن التأشــير

---

(1) حكــم محكمــة القــضاء الإداري، الــدعوى رقــم 14/733 ق، جلــسه 65/4/18 مرجــع ســابق، ص537.

(2) د. أحمد محمود جمعه – اختصاص القضاء الإداري بالمنازعــات الإداريــة للأفــراد وتطبيقهــا فــي العمل، منشاة المعارف، 1988ص 33.

(3) د. محمد رفعت عبــد الوهــاب، النظريــة العامــة للقــانون الإداري، دار الجامعــة الجديــدة، 2012 ص546

على محرر المدعية بقبوله للشهر قبل محرر المدعى عليه الثاني صاحب الأسبقية اللاحقة على أسبقية محرر المدعية إنما يحدث أثرا قانونيا مخالفا لأحكام قانون الشهر العقاري بما تضاربه المدعية إذا امتنع عليها شهر البيع وانتقال ملكية العقار المبيع إليها إلى أخر ما يترتب على هذا الاقتناع من أضرار قد تلحق بها بسبب ذلك، وكان الحكم المطعون فيه قد قضى بإلغاء القرار السلبي بامتناع مأمورية الشهر العقاري عن التأشير بشهر محرر المدعية وما يترتب على ذلك من آثار....) [1].

**الفرع الثاني: أن تكون الإدارة ملزمة أصلا بإصدار القرار**

يستلزم القرار الإداري السلبي أن تكون الإدارة ملزمة بإصداره على مقتضى القوانين واللوائح. وهنا يكون اختصاص الإدارة مقيداً، فعندما يلزم القانون من جهة الإدارة باتخاذ القرار فترفض أو تمتنع عن إصداره يكون امتناعها أو رفضها غير مشروع.

وهذا يعني أن الجهة المختصة تلتزم بإصدار قرار معين، وأن مصدر هذا الالتزام هو تلك القاعدة القانونية التي تفرض عليها اتخاذ القرار سواء وردت في القانون العادي أم في النظام[2].

أي يتعين للقول بنشوء قرار إداري سلبي أن يكون اختصاص الإدارة مقيدا بإصدار قرار إداري معين[3]، وقد ترفض الإدارة أو تمتنع عن إصدار هذا القرار، ويكون امتناعها أو رفضها غير مشروع، وهذا الموقف يختلف عن حالة الامتناع المشروع عندما يلزم المشرع جهة الإدارة بالامتناع عن إصدار القرار، فتلتزم الإدارة بهذا الأمر، ونكون في هذه الحالة

---

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري رقم 240 لسنة 13 ق، جلسته 1969/1/11 مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة 14، ص250.

([2]) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص286.

([3]) د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، المرجع السابق، ص343 .

أمام "اختصاص مقيد بالامتناع عن اتخاذ قرار"[1]. وقد أكد التشريع المقارن هذا الشرط بنصوص صريحة، كما بينا آنفاً[2].

واستقرت أحكام القضاء الإداري على ذلك، حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بوجوب توافر هذا الشرط في القرار السلبي بقولها: يعد في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بموجب التشريعات المعمول بها"[3].

كما استقر القضاء الإداري المصري على وجوب هذا الشرط لقيام القرار الإداري السلبي حيث قضت: "إن امتناع المركز عن تقديم الشكاوي المقدمة ممن لهم حق الترشيح للعمدية إلى الجهة المختصة لإصدار قرارها فيها، هو امتناع عن إصدار قرار كان واجباً عليه إصداره بحكم القانون وهو بهذه المثابة تصرف إداري سلبي مستكمل لجميع العناصر التي تجعل منه قراراً إدارياً قابلاً للطعن بطريق الإلغاء"[4].



---

([1]) د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1971، ص358.

([2]) يراجع المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.المادة (11) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 12 لسنة 1992المادة (7/ ثانياً/ هـ/ 3) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (106) لسنة 1989 المعدل.

([3]) عدل عليا قرارها رقم 96/272، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، سنة 1997،ص4419،.
وينظر أيضاً: عدل عليا قرارها رقم 95/132، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة 1996، ص736.

([4]) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 6/59ق- 1952/11/13، (26/20/7)، حمدي ياسين عكاشة، الموسوعة، المرجع السابق، ص378.

أما عندما يلزم القانون جهة الإدارة الامتناع عن اتخاذ قرار فتلتزم بذلك تكون أمـــام اختصاص مقيد بالامتناع وهي حالة الامتناع المشروع[1]. ومعنى ذلـك أن وجـه الإلــزام ينحصر فقط في أن سلطة الإدارة مقيده لضرورة اتخاذ القرار، وبالتالي ليس لها أية حرية في تقدير اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه.

وقد أكدت هذا المعنى **المحكمة الإدارية العليا في مصر** بقولها (... لكي نكون بصدد قرار إداري سلبي يتعين أن يكون القانون قد فرض على الإدارة اتخاذ قرار معين بلا أدنـى تقدير لها في هذا الشأن، ورغم توافر الشروط المقرر على النحو المحدد تشريعا فـإن جهـة الإدارة قد اصمت أذنيها عن نداء القانون والتزمت السلبية ولم تنهض لاتخاذ القـرار الـذي فرض عليها المشرع اتخاذه، أما إذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجباً فإن امتناعها عـن إصدار لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن فيه بالإلغاء......) [2].

وكذلك اعتبر **النظام السعودي** بان امتناع الإدارة يعد بمثابة قراراً إدارياً فقـط نـص نظام ديوان المظالم بالأمر الملكي رقم م/87/وتاريخ 1428/9/19هـ في المادة 13 منه على أن (ويعد في حكم القرار الإداري السلبي رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان مـن الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح[3].

بالرغم من إجماع الفقه والقضاء على ضرورة توافر هذا الشرط فإن جانب من الفقه ذهب إلى خلاف ذلك، إذ يرى أن القرار السلبي يتحقق ويجوز الطعن فيه عموماً حتى ولو لم تكن جهة الإدارة ملزمة باتخاذ القرار الذي امتنعت عن اتخـاذه، إذ يـدور الطعـن حـول

---

(1) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديريـة لـلإدارة الرقابـة القـضائية، رسـالة دكتـوراه، القاهرة،لسنة 1971 ص258.

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليـا** رقـم 1243 لـسنة 46 ق جلـسة 2002/12/1 منـشور فـي مجلـة هيئة قضايا الدولة، العدد رقم 3 لسنة 2003، ص8.

(3) د.حمدي محمد العجمي القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق ص48.

مشروعية هذا القرار بغض النظر عن مدى تمتع الإدارة بحرية تقدير ضرورة اتخاذه أو عدم اتخاذه[1].

ويميل الباحث إلى ما ذهب إليه غالبية الفقه والقضاء الإداري في اشتراط وجود الإلزام القانوني لتحقق القرار السلبي، سيما وإن أغلب القوانين الإدارية قد اشترطت ذلك.

ومما تجدر الإشارة إليه بأن هناك خلافاً فقهياً حول مصدر الإلزام في القرار السلبي، فاشتراط المشرع أن تكون الإدارة ملزمة باتخاذ القرار وفقا للأنظمة واللوائح، هل يعني أن مصدر الإلزام في القرار السلبي، يتمثل في القوانين واللوائح في المعنى الضيق[2] والرأي الراجح ذهب إلى القول بأنه لا يتصور أبداً أن يقتصر الإلزام على مصدري التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية دون القواعد الدستورية -مثلا- الصادرة عن السلطة التأسيسية، وهي القواعد الأسمى والأعلى مرتبة في البناء القانوني للدولة. ومن ثم يكون من البديهي أن يتحقق القرار السلبي في حالة الامتناع عن اتخاذ القرار أيا كان مصدر الإلزام بإصداره. وان مصدر الإلزام يمتد إلى ما دون اللوائح ليشمل التعليمات الصادرة من الجهات الإدارية العليا[3].

وقد أكدت هذا المعنى **المحكمة الإدارية العليا في مصر** فقضت (بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تسليم صورة أحد الأحكام القضائية رغم عدم وجود أي نص في قانون أو لائحة يلزم الإدارة بذلك، حيث رأت المحكمة أنه (بالرجوع إلى التعليمات العامة للنيابات الصادرة في.... يتضح أن المادة 1017 من هذه التعليمات نصت على أنه.... ومقتضى هذا النص أن

---

([1]) د. سامي جمال الدين – قضاء الملاء -مرجع سابق. ص60، و.د مصطفى أبو زيد فهمي القانون الإداري طبعة 1990. ص 600.

([2]) د. محمود حلمي- القرار الإداري – دار الاتحاد العربي للطباعة ط 1، 1970 ص36.

([3]) د. سامي جمال الدين -قضاء الملائمة- مرجع سابق ص 67و.د. خالد الزبيدي القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص347.

ثمة التزاماً يقع على أقلام الكتاب كل في دائرة اختصاصه مؤداه إعطاء صورة الحكم الجنائي دوماً ومباشرة لكل من يطلبها..... ومن حيث أن التعليمات المشار إليها هي في حقيقتها توجيهات ملزمة أصدرها النائب العام إلى وكلائه وموظفي أقلام الكتاب.... ويتعين على هؤلاء وأولئك باعتبارهم مخاطبين بها احترامها والعمل على تنفيذ ما تتضمنه من أوامر بصفة دائمة وبصورة منتظمة، بشرط إلا تخالف قانوناً قائماً...وبناء على ذلك يكون هذا الالتزام فرضاً واجباً على أقلام الكتاب إتباعه في جميع حالات التطبيق الفردي، فإذا خولف في شأن حالة بعينها يكون ذلك مخالفا للقانون.

ومن حيث أنه متى كان الأمر كذلك وكان المطعون ضدهم قد..... وان قلم الكتاب قد امتنع عن تسليمهم الصورة المطلوبة دون مبرر اللهم إلاّ ما أفصحت عنه جهة الإدارة في الأوراق من أن قانون الإجراءات الجنائية قد خلا من نص يجيز ذلك، وإذا سبقت الإشارة إلى أن هذا المبرر مخالف للقانون، فمن ثم يكون القرار السلبي بالامتناع عن إعطاء المطعون ضدهم صورة الحكم المطلوبة غير قائم على سببه المبرر له قانوناً) [1].

ومما تجدر الإشارة إليه أخيراً بأنه يشترط أن تكون السلطة الملزمة التي عبرت الإدارة عنها بإرادتها المنفردة مستندة إلى القوانين والأنظمة التي منحتها هذه السلطة..... وقد أكدت محكمة العدل العليا على هذا الشرط، فاعتبرت العمل أو التصرف القانوني الصادر عن الإدارة قراراً إدارياً إذا كانت سلطة الإدارة التي أصدرت القرار مستمدة من قانون أو نظام كالقرارات الصادرة بحجب الخدمة الهاتفية عن المشتركين استناداً لأحكام نظام الهاتف......

---

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا – رقم 724 لسنة ق،1982/2/27 المجموعة السنة 27 ص 264.

في حين لم تعتبر التصرف الصادر عن وزير المالية بتحديد العقد المبرم بين الوزارة وأحد الأفراد لمدة ستة أشهر أخرى بعد انتهاء مدته، إستناداً إلى النص الوارد في العقد، قراراً إدارياً، لان ولاية وزير المالية في إصدار القرار غير مستمدة من سلطته العامة المنوط بـه بمقتضى القوانين والأنظمة، وإنما هي مستمدة من شروط العقد..... [1]، وفي هـذا المعنـى اشترط البعض أن يصدر القرار استناداً وليس تنفيذ العقد[2].

وقد قضت **المحكمة الإدارية العليا** بأن (طلب الإلغاء.. وبالتـالي وقـف التنفيـذ- لا يردان إلا على القرار الإداري الذي تصدره جهة مفصحة عن إرادتها الملزمة إسـتناداً إلـى السلطة التي خولتها إياها القوانين واللوائح. أما إذا كان الإجراء صـادرا مـن جهـة الإدارة استناداً إلى نصوص العقد الإداري وتنفيذاً له، فإن هذا الإجراء لا يعد قراراً إدارياً، وبالتـالي لا يرد عليه طلب الإلغاء أو طلب وقف التنفيذ، وإنما يعد من المنازعات الحقوقية التي تعرض على قاضي العقد) [3].

**الفرع الثالث: عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها**

يعد القرار الإداري السلبي من القرارات الإدارية المستمرة، إذ تنتج هذه القرارات من امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ موقف معين، أو إصدار قرار محدد، إذا لـم يحـدد المـشرّع للإدارة مدة معينة يتعين عليها خلالها اتخاذه، وهكذا يكـون امتنـاع الإدارة بمثابـة قـرار مستمر،يتجدد ميعاده بمناسبة كل طلب يتقدم به صاحب الشأن.

---

([1]) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 18/6،مجلة نقابة المحاميين،سنة 1979 ص 1646.

([2]) د. ماجد الحلو، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص75.

([3]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 2054 ق.ع الصادر بتاريخ 2007/3/24.

وهذا لا ينهي أثر القرار المستمر على المراكز القانونية للأفراد في حال زوال قوتـــه القانونية بعمل إداري، أو تشريعي، أو قضائي[1].

ومقتضى هذا التشريع إلا يكون المشرّع قد حدد مدة معينة للإدارة كي تصدر قرارها، وبهذا يتميز القرار السلبي عن القرار الإداري الضمني الذي يفترض المشرع صـــدوره فـــي حالة سكوت الإدارة عن البت في طلبات الأفراد أو تظلماتهم مدة تحدد في الـــنص، ويـــضع قرينة على هذا السكوت أما بالرفض أو بالقبول. أما **المشرّع في فرنسا** فيعد ســـكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر بمنزلة قرار ضمني بالرفض، أما القرارات الضمنية بالموافقة فتخلف المدة المحددة للإدارة باختلاف التشريعات، فقد تكون مدة قصيرة يحددها المشرع بأســـبوع، وقـــد تكون أطول من ذلك بكثير لتتراوح بين شهر واحد وستة أشهر[2].

بينما لا توجد قاعدة عامة في **القانون المصري** تحدد المدة التي ينشأ القرار الـــضمني بانتهائها، وكذلك الأمر في القانون الأردني، ولا جدال في انه متى كان واضـــحاً أن الجهـــة الإدارية مصرة على قرارها السلبي بالامتناع، فإن ميعاد الطعن بهذا القرار يظل مفتوحاً، ولو لم يتقدم ذو الشأن بطلب جديد، وأساس اعتبار القرار الإداري مستمراً أن صاحب الشأن يستند إلى انه يستمد حقه في طلب إصدار القرار من القانون مباشرة، والجهة الإدارية تنكر عليـــه ذلك لعدم توافر الشروط المنصوص عليها قانوناً في حال ذوي الشأن، ولكن القانون لم ينص على أن فوات ميعاد معين يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض، وعلى ذلك فـــالرفض يعتبـــر قائمـــاً ومستمراً بمجرد عدم الرد على الطلب خلال فتره معقولة، فالقرارات السلبية إذن تجدد أثرها

---

([1]) حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص287.

([2]) د. محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري، مرجع سابق، ص54-58.

في كل لحظه من لحظات الامتناع ويظل الطعن بها قائما طيلة قيام ذلك الامتناع، فهذه القرارات ليست كالقرارات الإدارية الأخرى التي تخضع لميعاد الستين يوما للطعن بها[1].

هذا ويرى البعض أن أساس كون القرار السلبي قراراً غير محدد الأجل هو أن هذا القرار مستفاد من سكوت الإدارة، إذ أن هذا السكوت لا ينشر ولا يعلن فلا يمكن القول عنده ببدء سريان الميعادالا بعد أنتهاء مدة التظلم وهي ثلاثين يوماً وعندها يمكن الطعن به بإلغاء.

وقد اعتبر **مجلس الدولة المصري** القرارات السلبية للإدارة إنها تشكل استثناء على انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء اتفاقاً مع مجلس الدولة الفرنسي فلا يتقيد الطعن فيه بميعاد الستين يوماً المقرر للقرارات الإيجابية[2].

وموقف **مجلس الدولة المصري** هذا يتضح من خلال الأحكام القضائية التي تدل على استمرارية الأجل في القرار السلبي فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن (منع الشخص من السفر هو قرار مستمر يحق للشخص الطعن فيه كل مرة ترفض الجهة الإدارية طلبه) [3].

وكذلك حكم **المحكمة الإدارية العليا** الذي قضى بأن (الامتناع عن الترقية يظل ميعاد الطعن به مفتوحاً ما دام ذلك الامتناع قائماً، استنادا إلى نص المادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972[4].

وسكوت الإدارة عن اتخاذ قرار يلزمها القانون باتخاذه، حتى ولو لم يحدد القانون مدة معينة لاتخاذه، فالفقرة الأخيرة من المادة (10) أشارت لبعض الحالات التي يجب أن تقوم

---

(1) د. عبد العزيز بدوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، دار الفكر العربي، القاهرة بدون سنه نشر، ص99.

(2) د.عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري، مرجع سابق، ص179.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 26/164 ق الصادر في 1973/1/9.

(4) حكم **المحكمة الإدارية العليا** بالطعن رقم 25/913ق الصادر في 1981/11/7 وذكره حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص285-286.

الجهة الإدارية بالإفصاح عن إرادتها فيها، ولكنها تمتنع عن الإفصاح عن هذه الإرادة الأمر الذي من شأنه أن يجعل صاحب الشأن في حيره من أمره، لعدم وجود قرار إيجابي يحدد مركزه القانوني أو يؤثر فيه، فهنا أجاز المشرّع في قانون مجلس الدولة لصاحب الشأن أن يطعن في المسلك السلبي لأن إرادة الجهة الإدارية قد تمثلت في الامتناع عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، فالامتناع في حد ذاته يشكل موقفاً من الجهة الإدارية يترتب عليه آثارٌ قانونية طالما أن ثمة التزام على الجهة الإدارية بأن تتخذ موقف ايجابي ولم تقم باتخاذه[1].

## المطلب الثاني

## خصائص القرار الإداري السلبي

القرار الإداري يتمتع بصوره عامة بخصائص تميزه عن باقي التصرفات القانونية الصادرة في الدولة والأعمال الإدارية بوجه عام. وتفريعا على ذلك فإنه ليس كل عمل قانوني يصدر من هيئة إدارية عامة يعد قراراً إدارياً مما يختص القضاء الإداري بطلب إلغاء أو وقف تنفيذه، إذ لابد لتحقيق وصف القرار الإداري اتسامه بعدة خصائص تميزه عن غيره من الأعمال التي تصدر عن السلطات الإدارية[2].

أما بخصوص القرار الإداري السلبي فهو قرار إداري يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام وقواعد وخصائص عدا ما يتعارض مع طبيعته السلبية. لذا سنتطرق لخصائص القرار الإداري السلبي في الفروع التالية:

---

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم 40 ق الصادر بجلسة 1999/2/7 ذكره حمدي ياسين عكاشة،مرجع سابق،ص 387.

([2]) د. عادل سعيد أبو الخير، القانون الإداري (القرارات / العقود الإدارية) مطابع الطوبجي، القاهرة، 1999، ص19-و.د.احمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1988، ص329.

**الفرع الأول: القرار الإداري السلبي تصرف قانوني لا يتقرر إلا بنص:**

تتنوع أعمال السلطة الإدارية إلى صعوبات مادية وأخرى قانونية، والصعوبات القانونية تختلف عن الصعوبات المادية بأن الأول يهدف إلى أحداث اثر قانوني يتمثل في إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني أو إلغاؤه، بينما العمل المادي لا يترتب عليه أي اثر قانوني ولا ينشأ عنه حقوق والتزامات. وبالتالي لا تعتبر مثل هذه الأعمال قرارات إدارية[1].

وقد تقوم الإدارة نفسها بوضع صعوبات مادية تعوق تنفيذ حكم الإلغاء، كأن تقوم بتعيين أو ترقية موظف آخر في نفس الوظيفة التي يجب أن يعود إليها المحكوم له[2]. أو يصدر حكم بإلغاء قرار فصل الموظف؛ ونظرا لأن تنفيذ هذا الحكم يقتضي إعادته إلى وظيفته، وهى لا ترغب في ذلك، فتعمد إلى إلغاء هذه الوظيفة حتى تتخلص منه. ويعتبر قرار الإدارة بإلغاء الوظيفة في هذه الحالة امتناعاً ضمنياً بطريق القرار المضاد للحكم[3].

**والسؤال الذي يطرح** إذا كان القرار الإداري السلبي لا يتقرر إلا بنص فما هو طبيعة النص الذي يقرر قيمة قانونية لسكوت الإدارة خلال الفترة التي يحددها؟، بمعنى هل يشترط تدخل المشرع ليحدد أن سكوت الإدارة خلال فترة زمنية معينة له قيمة قانونية سواء كانت بالقبول أم الرفض، أم يكفي أن يتقرر ذلك عبر نص لائحي؟

للإجابة على ذلك لابد من بيان الوضع القانوني في كلا من فرنسا ومصر. ففي فرنسا يجري العمل على أن يكون سكوت الإدارة خلال الفترة المحددة لها لا يمكن أن ينتج عنه قرار

---

(1) د. محمد جمال ذنيبات و. د حمدي محمد العجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة 2010، ص 220 ود. نواف كنعان، القانون إداري، كتاب الثاني، مرجع سابق، ص238.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في دعوى رقم 894 لسنة 15 ق، جلسة 11 يونيو 1962، مجموعة خمس سنوات، ق50، ص199.

(3) محمد باهى أبو يونس، الغرامة التهديدية، المرجع السابق، ص157

إداري ضمني، سواء كان ايجابياً أم سلبياً، إلا بنص يقرره، ولا يهم بعد ذلك أن تقرر ذلك بنص تشريعي أم بنص لائحي، وان العمل يجري في فرنسا على قبول الطعن بالقرارات الإدارية سواء ولدت نتيجة نص تشريعي، أم وردت ضمن قرار إداري لائحي. أما في مصر فان سكوت الإدارة خلال المدة المحددة لها يعتبر بمثابة قرار إداري سلبي سواء برفض الطلب أو قبوله وأن **المشرع في مصر** هو الذي يحدد أن شاء هذه الحالة، فقد تضمنت "إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام بسبب الصعوبات القانونية التي تعترض التنفيذ يعتبر بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقاً في التعويض..."[1].

ويتبين لنا بوضوح في القرار السابق لمحكمة العدل العليا بأن الأحكام القضائية المكتسبة للدرجة القطعية واجبة النفاذ حتى لو كانت خاطئة، وأن على الإدارة احترام هذه الأحكام لأن حجيتها من النظام العام، وتؤكد المحكمة ذاتها ذلك بقولها: "... للأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة وحجيتها من النظام العام فإذا ما تقرر إلغاء قرار ما توجب على الإدارة الالتزام بإعادة الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر القرار الملغى..."[2].

ويتضح من هذا الحكم أنه ليس من صلاحية الإدارة أن تمتنع عن تنفيذه بدعوى مخالفته للقانون، حيث لو صحّ ادعاؤها هذا فعليها أن تسلك طريق الطعن بهذا الحكم إلى الجهة المختصة حسب الأصول المقررة بهذا الشأن لا أن تمتنع عن التنفيذ، وأن امتناعها هذا ما هو إلا مخالفة لحكم قضائي حائز حجية الأمر المقضي.

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية في دعوى رقم 6255 لسنة 8ق، جلسة 30 يونيو 1957، ص630.
(2) عدل العليا الأردنية، قرارها رقم 1991/173 (هيئة خماسية)، بتاريخ 1991/10/15، منشورات مركز عدالة.

**الفرع الثاني: القرار الإداري السلبي قرار مستمر:**

يمكن تقسيم القرارات الإدارية من حيث مدى استمرار تنفيذها إلى قرارات ذات أثــر حال ومباشر، وقرارات مستمرة التنفيذ(1).

معظم القرارات الإدارية من النوع الأول لأنها تستنفذ مضمونها بمجرد تنفيذها فهي تنتج آثارها مباشرة فور صدورها، ولا يستغرق تنفيذها مدة طويلة، وذلك مثل قرارات التعيين أو الترقية أو الجزاءات. أما القرارات المستمرة فهي التي تحدث آثارها بصفة متجــددة فــلا تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها بل تظل قائمة منتجة لآثارها في المستقبل إلـــى أن تنتهـــي بطريق أو آخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية(2).

والقرار السلبي من هذا النوع طالما ظلت الإدارة ممتنعة عن إصدار القرار الواجــب عليها إصداره وهو ما أشارت إليه الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولــة رقم 47 لسنة 1972 بقولها"... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح".

فالقرار السلبي يظل مستمرا ما بقيت حالة امتناع الإدارة عن تطبيق حكم القانون وقد أكدت **المحكمة الإدارية العليا** ذلك في أحد أحكامها حيث قضت بأنه: لا يتقيد بميعاد الطعــن عدم إحالة الطلب على اللجنة المنصوص عليها في المادة (157) من قانون التأمين الاجتماعي

---

(1) د.حسني درويش عبد الحميد –نهايـــة القـــرار الإداري عـــن غيـــر طريـــق القـــضاء –طبعـــة دار المعارف، نشر دار الفكر العربي – القاهرة 1981– ص32.

(2) د. سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعـــوى إلغـــاء القـــرارات الإداريـــة، منـــشأة المعارف الإسكندرية،ط 2005–ص68 – وأيضا – د. محمـــد جمـــال جبريـــل، الـــسكوت فـــي القـــانون الإداري – مرجع سابق –ص 76.

لتصدر قرارها بشأنه- يعتبر ذلك قراراً سلبياً بالامتناع اتخذته الجهة الإدارية بمنع العرض على لجنة المنازعات، وهو قرار سلبي مستمر لا يتقيد الطعن عليه بميعاد الستين يوما"[1].

وفي حكم آخر لها قضت بأن القرار السلبي بامتناع جهة الإدارة عن آتيان فعل كان يجب عليها أن تفعله وهو تمكين الطاعن من استلام عمله بعد عودته من الإعارة يعتبر حالة مستمرة ومتجددة ويمتد الطعن عليه ما بقيت الإدارة على موقفها"[2].

هذا وقد ذهب **مجلس الدولة الفرنسي** إلى أن فوات مدة أربعة أشهر على تقديم طلب لجهة الإدارة دون إجابة من السلطة الإدارية المختصة بمثابة قرار بالرفض سواء في ذلك أكانت سلطة الإدارة مقيدة أو تقديرية، وبالتالي يجوز الطعن عليه بالإلغاء في خلال مدة الشهرين التالية على مضي الأربعة الأشهر والتي ترتب عليها صدور قرار ضمني بالرفض[3].

ويرى الدكتور عادل الطبطبائي أن مسلك **المشرع الفرنسي** يهدف إلى توفير الاستقرار للمراكز القانونية بعد مضي فتره قصيرة، وتجنب تعرضها لعدم الاستقرار،وهو اتجاه أفضل مما سار عليه القضاء المصري[4].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1873 السنة 29 ق عليا جلسة 1987/2/7م مجموعة أحكام **المحكمة الإدارية العليا**،المكتب الفني، السنة 32 الجزء الأول من أول أكتوبر 1986 حتى آخر فبراير 1987،المبدأ رقم 116،ص777نشر نقابة المحامين بالقاهرة.

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليا في** الطعن رقم 3688 لسنة 36 ق. عليا جلسة 1992/11/24م، الموسوعة الإدارية الحديثة في مبادئ **المحكمة الإدارية العليا**، د/ نعيم عطية،ا/حسن الفكهاني. جزء 49 مبدأ رقم 148 ص 577 طبعة 2000/1999 الدار العربية للموسوعات بالقاهرة.

(3) خالد سيد محمود حماد/ حدود الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية،دراسة مقارنة رسالة دكتوراه،جامعة القاهرة -2011 ص325.

(4) د. عادل الطبطبائي – نشأة القرار الإداري السلبي – مرجع سابق- ص33.

ويرى البعض أن أساس اعتبار القرار الإداري السلبي من القرارات المستمرة هو أن صاحب الشأن يستمد حقه في إصدار القرار من القانون مباشرة الذي يلزم الإدارة بإصدار هذا القرار، لكن تنكر عليه ذلك وتمتنع عن إصدار القرار بحجة عدم توافر الشروط المنصوص عليها في القانون[1].

ومما تجدر الإشارة إليه أن **المحكمة الإدارية العليا** عندما تتيقن من انتفاء القرار السلبي قد تحكم بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري.( الطعن رقم 1097 لسنة 28 ق- جلسة 1992/12/13) [2].

بالإضافة إلى أن القانون لم ينص على أن فوات ميعاد معين يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض، وعلى ذلك فالامتناع أو الرفض المنسوب لجهة الإدارة يعتبر قائما ومستمرا بمجرد عدم الرد على الطلب خلال فترة معقولة وطالما أن الرفض مستمر.

**الفرع الثالث: القرار الإداري السلبي غير خاضع للتسبيب:**

الأصل أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك أو فرض القضاء عليها هذا الأمر، وفي هاتين الحالتين يعتبر التسبيب شرطاً شكلياً في القرار الإداري وبالتالي يعتبر عدم التسبيب عيبا يصم القرار بعدم المشروعية.

---

(1) د. حسني درويش عبد الحميد – نهاية القانون الإداري – مرجع سابق – ص39- و.د خالد حماد – حدود الرقابة على سلطة الإدارة – مرجع سابق- ص326.

(2) الطعن رقم 275 لسنة 35 ق- والطعن رقم 1097 لسنة 1097 لسنة 28 -ذكرهم خالد سيد حماد- حدود الرقابة – المرجع السابق – ص333—334.

ومن أمثلة القوانين والأنظمة التي ألزمت الإدارة بتسبيب قراراتها بنص صريح:

قانون المطبوعات الذي نص على وجوب تسبيب قرار مجلس الوزراء أو وزير الإعلام برفض ترخيص إصدار مطبوعة صحفية أو مطبوعة متخصصة[1].

وتسبيب القرارات الإدارية له فوائد كثيرة منها انه مدعاة إلى التأني والروية وضمان السلامة، لان جهة الإدارة لن تقدم على إصدار القرار إلا إذا تحقق سببه فعلاً، لأنها مطالبة بالإفصاح عنه في قرارها وبالتالي يخضع هذا التسبيب لرقابة القضاء الإداري مما يضمن عدم انزلاق الإدارة بعيداً عن المشروعية.

كما أن التسبيب يسمح لصاحب الشأن بمعرفة سبب القرار فيطعن فيه إذا رأى عدم صحته، ويسكت إذا كان صحيحاً. وفي هذا تقليل لعدد القضايا التي ترفع أمام القضاء وتحقيق العدالة الناجزة، كما أنه يسهل من مهمة القاضي في قيامه بمراقبة مشروعية القرار الإداري[2].

ولكن يبقى القول بأن الاتجاه العام في القضاء الإداري أنه لا تسبيب بدون نص[3] وإذا كان هذا الاتجاه فيما يتعلق بالقرار الصريح فما هو الشأن بالنسبة للقرار السلبي؟

أن جهة الإدارة كما سلف القول غير ملزمة بأن تذكر في قرارها السبب الداعي لإصداره طالما أن له سبباً مشروعاً، أما القرارات السلبية فلا تخضع لهذه القاعدة لكونها غير مكتوبة وإنما تستنتج من صمت جهة الإدارة، ولا يعقل بداهة أن يكون هذا الصمت مسببا

---

(1) د. نواف كنعان القانون الإداري – الكتاب الثاني- مرجع سابق-ص266.

(2) مستشار – عليوه مصطفى فتح الباب- القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، دار النهضة العربية – الطبعة الأولى 1997- ص129، 133.

(3) د. رمضان محمد بطيخ- و.د. نوفان العجارمة – مبادئ القانون الإداري – مرجع سابق – ص375-و. محمد جمال جبريل – السكوت في القانون الإداري – مرجع سابق –ص99.

ولو فرض على جهة الإدارة تسبيب قراراتها السلبية فان ذلك سيدفع جهة الإدارة إلى رفض الطلبات المقدمة إليها والاستناد في ذلك إلى أسباب صورية[1].

لكن ذلك لا يعني عدم وجود ركن السبب في القرار الإداري السلبي، فهناك لا فرق بين وجوب تسبيب القرار كشرط شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيام القرار على سبب يبرره حقاً أي في الواقع والقانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بدون سببه، والقضاء يراقب مدى وجود الأسباب وشرعيتها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن طبيعة القرار السلبي قد تجعل مهمة القضاء أصعب في بحثه عن السبب منها في حالة القرار الصريح.

**الفرع الرابع القرار الإداري السلبي غير قابل للإعلان:**

الأصل المقرر هو أن القرارات لا يمكن الاحتجاج بها في مواجهة الأفراد إلا إذا علموا بها بأحدى وسائل العلم المقررة قانوناً وهي النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني[2].

ويترتب على ذلك أن القرار الإداري لا يكون نافذاً في مواجهة الأفراد المخاطبين بأحكامه إلا من تاريخ علمهم به سواء كان هذا العلم علما يقينياً بجميع عناصر القرار ومحتوياته بواسطة الإعلان، أو كان علماً افتراضياً بواسطة النشر في الجريدة الرسمية، وذلك حسب نوع القرار الإداري فرديا أم تنظيميا.

فالقرارات التنظيمية وهي التي تتضمن قواعد عامة مجردة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد إذا توافرت شروط تطبيقها، ولا تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على

---

([1]) د. احمد سلامة بدر:- إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة – مرجع سابق ص222.

([2]) د. صلاح الدين فوزي – المبسوط في القانون الإداري- هي دار النهضة العربية – ط 2001 ص898- و.د. محمد فؤاد عبد الباسط- القانون الإداري- دار الهدى للمطبوعات بالإسكندرية بدون نشر – ص454- 459.

حالة معينة أو فرد معين – فتلك القرارات يكتفي فيها بالنشر، أما القرارات الفردية وهي التي تخاطب فرداً أو أفراداً معنيين بذواتهم فلا بد فيها من الإعلان[1].

ومن البديهي أن العلم بالقرار الإداري يقتضي وجوده المادي لكي يتمكن الأفراد من العلم بمضمونه – لذلك فإن القرار الإداري السلبي غير قابل للشهر سواء بإعلانه لصاحب الشأن إذا كان قراراً فردياً أو بنشره إذا كان قراراً تنظيمياً.

لأنه ليس له وجود مادي إذ يقوم على محض افتراض من المشرع بوجود إراده ضمنيه للإدارة بالرفض[2].

وتمشياً مع طبيعة القرار السلبي فإن **المحكمة الإدارية العليا** قررت أن الطعن على القرارات السلبية لا يتقيد بميعاد[3].

وقررت في أحد أحكامها أن".....القرارات السلبية بالامتناع عن إنهاء الخدمة تطبيقا لحكم المادة 98 من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 متى توافرت شروط أعمال قرينه الاستقالة الحكمية لا تندرج المنازعات الخاصة بها ضمن المنازعات المنصوص عليها في البنود ثالثا ورابعا وتاسعا من المادة رقم 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 وبالتالي لا ينطبق عليها الحكم الوارد بنص المادة 12 من قانون مجلس

---

(1) د. سليمان الطحاوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – مرجع سابق ص562-563.

(2)د. محمد جمال جبريل: السكوت في القانون الإداري، ص115-116، مرجع سابق. وأيضا عادل الطبطبائي: نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، ص37، مرجع سابق.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2104 لسنة 31 ق جلسة 1990/12/1 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**، المكتب الفني،السنة 36، العدد الأول،مبدأ رقم 22، ص192، طبعة وزارة العدل القاهرة 1996، نشر مجلس الدولة.

الدولة ولا تخضع لقيد التظلم الوجوبي قبل طلب إلغائها.... [1]، كما لا تتقيد بميعاد للطعن فيها لأنها تتجدد من وقت لأخر على الدوام.

وبذلك، يمكن القول أن القرار السلبي تأبى طبيعته أن يكون موضوعاً للعلانية، وأنه غير قابل للشهر بطبيعته.

**الفرع الخامس عدم قابلية القرار الإداري السلبي للاقتران بأجل أو التعليق على شرط:**

الأصل أن القرارات الإدارية تنفذ من تاريخ صدورها، وهذه القاعدة لا تصدق على إطلاقها إلاّ بالنسبة للقرارات البسيطة، أما القرارات المعلقة على شرط فإن نفاذها وتحقق آثارها مرهون بتحقق الشرط الذي عليه القرار.

ومن أمثلة الشروط الموقوفة تعليق نفاذ القرار الإداري على تصديق جهة أخرى،فهنا لا ينفذ القرار إلاّ من تاريخ التصديق فقد قضت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها أن "القرارات التي تصدرها مجالس تأديب العاملين بهيئة النقل العام بالقاهرة هي مجرد أعمال تحضيرية تخضع لتصديق السلطة الرئاسية ومن ثم ليس لها منزلة الأحكام التأديبية التي يجوز الطعن فيها مباشرة أمام **المحكمة الإدارية العليا**، وبالتالي فإن القرار الصادر بالتصديق على قرار مجلس التأديب هو القرار الإداري النهائي الذي يرد عليه الطعن....."[2].

وكما تعلق القرارات الإدارية على شرط فإنها قد تقترن بأجل، ومثال ذلك أن يصدر ترخيص من جهة الإدارة مقرون بمدة معينة ينتهي بانتهائها.

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 404 لسنة 32 ق. عليا جلسة 1988/3/1، الموسوعة الإدارية الحديثة في مبادئ **المحكمة الإدارية العليا**،د/نعيم عطية،أ/حسن الفكهاني، جزء 33، مبدأ رقم 434ص854، طبعة 1995/1994 الدار العربية للموسوعات بالقاهرة.

([2]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 357 لسنة 31ق جلسة 1972/1/22 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**،المكتب الفني،السنة 17، العدد الأول،مبدأ رقم 26، ص156، الشركة المصرية للطباعة والنشر 1972م.

وقد قضت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها"... الترخيص بمزاولة نشاط إلحاق العمالة المصرية بالخارج هو نوع من التراخيص الإدارية يقصد بها تمكين الجهة الإدارية من الإشراف على تنظيم عملية ممارسة هذا النشاط لضمان الرقابة على المنشآت التي تزاوله حماية للعمالة المصرية- يصدر الترخيص لمدة محددة يجوز تجديده بعدها- لا وجه للقول إنها تراخيص مؤقتة يجوز سحبها أو تعديلها في أي وقت.... [1].

وإذا كان هذا الشأن القرار الإداري الصريح في إمكان تعليق آثاره على شرط أو تحقيق أجل معين، فإن القرار السلبي لا تقبل طبيعته أن يقترن بشرط أو يعلق على اجل، لأنه ليس له وجود إذ انه يتمثل في اتخاذ جهة الإدارة موقفاً سلبياً بعدم إصدار قرار بالقبول أو الرفض[2].

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 1327السنة 36ق جلسة 1991/3/9 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**، المكتب الفني، السنة 36، العدد الثاني، مبدأ رقم 79، ص769، طبعة وزارة العدل القاهرة 1998، نشر مجلس الدولة.

([2]) د/ سليمان الطماوي:النظرية العامة للقرارات الإدارية،ص 503،مرجع سابق. وأيضا : د/عادل الطبطبائي :نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، ص138 مرجع سابق.

## الفصل الثاني

## تطبيقات القرار الإداري السلبي

تناولنا في الفصل الأول التعريف بالقرار الإداري السلبي وتمييزه عن غيره من القرارات الإدارية وبيّنا شروطه وخصائصه فإننا سنتناول في هذا الفصل تطبيقات القرار الإداري السلبي سواء أكان بالرفض أو الامتناع وأيا كانت الجهة التي أصدرته سواء كانت سلطة مركزية أم هيئات لامركزية، وسواء أكان قراراً فرديا أو تنظيميا حيث هناك تطبيقات كثيرة للقرار الإداري السلبي تغطي كافة مجالات النشاط الإداري فهي لا تقتصر على مسائل الوظيفة العامة بل تتعداها إلى غيرها من المسائل الإدارية كعلاقة السلطة المركزية بالهيئات اللامركزية وتنفيذ الأحكام ومنح التراخيص وغيرها.

ونظراً للصعوبات التي ورد ذكرها في الفصل السابق من هذه الدراسة سواء ما تعلق بعدم الاستقرار على تعريف قانوني وفقهي وقضائي للقرار السلبي وتميزه عن غيره من القرارات الإدارية بشكل واضح وصدور بعض الأحكام الإدارية القضائية التي خلطت بين القرار الإداري السلبي وغيره من القرارات وخاصة القرار الضمني، الأمر الذي انعكس بدوره على مجالات تطبيق القرار الإداري السلبي لذا سنتناول في هذا الفصل أهم تلك التطبيقات مسترشدين بذلك بأحكام القضاء الإداري في المبحثين التاليين:

سنتناول في هذا المطلب بعض التطبيقات للقرار الإداري السلبي في الفرعين التاليين:

## المبحث الأول

## تطبيقات القرار الإداري السلبي في مسائل الوظيفة العامة

نظراً لعدم ورود تعريف محدد قانوني للموظف العام فقد استقر القضاء الإداري المقارن وقضاء **محكمة العدل العليا** على وضع تعريف في بعض أحكامها التي قضت فيها بقولها ((.... إن معنى الوظيفة العامة يتحدد وفق الاتجاه السائد فقط وقضاء استنادا لنظرية المرفق العام وهو معيار موضوعي يقوم على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة العامة دون اعتداد بالأوصاف العارضة التي لا تمس جوهر هذه العلاقة... وعلى أساس هذه النظرية يعتبر موظفاً عاماً: كل شخص يعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بغض النظر عما إذا كانت الوظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أما لا....." [1].

لذا سنتناول بعض المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة وتطبيقات القرار الإداري السلبي عليها في المطالب التالية:

---

(1) عدل عليا أردنية، قرارها رقم 25 في القضية رقم 97/191، بتاريخ 1997/5/19 مجلة المحامين، ص793

## المطلب الأول

### تطبيقات القرار الإداري السلبي: في التعيين والترقية

**سنتناول في هذا المطلب بعض التطبيقات للقرار الإداري السلبي في الفرعيين التاليين:-**

**الفرع الأول: في إطار التعيين**

لقد استقر القضاء الإداري على أن الإدارة تترخص أصلاً في التعيين في الوظائف العامة بما لها سلطة تقديرية فهي التي تترخص في إجرائه واختيار الوقت التي تجري فيه شغل الوظائف الخالية، واستثناءً تكون ملزمة بإجرائه عند وجود نص صريح يلزمها بذلك على خلاف الأصل.

وتطبيقاً لذلك قضت **المحكمة الإدارية العليا المصرية** (( أن عدم التعيين في وظيفة مدرس بالجامعة من الملائمات وعليه فتنتفي فكرة القرار السلبي الأمر الذي يترتب عليه عدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري[1].

وتكمن غالبية حالات الإلغاء الجزئي في القرارات الفردية، خاصة ما يتعلق منها بالوظيفة العامة[2]، فقد تصدر الإدارة قرارات بتعيين أو بترقية بعض الأشخاص مع وجود من هو أولى بالتعيين أو الترقية فيطعن هذا الأخير مدعياً أنه أحق بالتعيين أو الترقية، وفي هذه الحالة تكون مصلحة الطاعن لا في إلغاء قرار تعيين أو ترقية زميله الذي عين، أو رقي بدلاً منه، ولكن في أن يعين هو أو يرقى، فهنا يقوم القاضي الإداري بإلغاء قرار التعيين أو الترقية

---

(1) **المحكمة الإدارية العليا**، طعن رقم 1866السنة -29ق،جلسة 1994/6/4ورد ذكره في -د. عبدا لعزيز عبد المنعم خليفة -دعوى إلغاء القرار الإداري مرجع سابق -ص 399.

(2) د. محمد عبدالحميد أو زيد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص168- 169.

المخالف للقانون فيما تضمنه من تجاهل لحق المدعي، أي أن التعيين الباطل الذي أغفل حقوق المدعي لا يكون حجة عليه، وإنما يكون له الحق بدوره في أن يعين"[1].

وفي حكم آخر ذهبت إلى الإعلان عن شغل الوظيفة يترتب عليه تعلــق حــق ذوي الشأن بما تضمنه من شروط شغل الوظيفة بحيث لا يجوز للإدارة أن تعين من لم يستوف هذه الشروط بدعوى إنها عدلت عنها أو استحدثت شروطاً جديدة لا يترتب علــى الإعــلان أن ينشيء للمتقدمين مركزاً قانونياً في الوظيفة المعلن عنها – أساس ذلك: أن المركز القانوني لا ينشأ إلا بقرار التعيين – الامتناع عن التعيين بعد الإعلان لا يعتبر قــراراً ســلبياً بــالمفهوم المقصود بالمادة (10) من قانون مجلس الدولة –أساس ذلك: أن القرار السلبي هــو رفــض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقــاً للقــوانين واللوائح – لما كانت الإدارة تترخص أصلاً في التعيين بما لها من سلطة تقديرية فهي التــي تترخص في إجرائه واختيار الوقت الذي تجري فيه شغل الوظــائف الخاليــة والإجــراءات السابقة على التعيين لا تلزم السلطة المختصة بالتعيين ولو كانت قد أعلنت عن شغل الوظائف وأجرت امتحانا لشغلها إذ تستطيع أن تعدل عن إجراءات الترشــيح والامتحــان وأن تبقــى الوظيفة شاغرة– تقوم السلطة التقديرية للإدارة حتى ولو استوفى المتقدم شــروط التعيــين فيها[2].

وكذلك قضت بأن (..... وإذا كان التعيين كأصل عام وهو من صميم إطلاقات الإدارة التي تترخص في وزن وتقدير مناسباته، إلاّ أن تكون ملزمه بإجرائه بنص صريح وارد على خلاف الأصل فإن ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه في تكييف الدعوى على إنهــا تــتمخض

---

([1]) د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص393 وما بعدها.

([2]) **المحكمــة الإداريــة العليــا** – طعــن رقــم 2164 لــسنة 29 ق جلــسة 1994/6/18 ورد ذكــره في.خالد سيد حماد – حدود الرقابة القضائية،رسالة دكتوراه، مرجع سابق – ص 329.

طعنا بالإلغاء على القرار السلبي بالامتناع عن تعيين المدعي في وظيفة مدرس مساعد بكلية التجارة بسوهاج خلوصاً إلى مشروعية هذا القرار يكون مذهباً غير صائب....) [1].

وفي خصوص سلطة الإدارة التقديرية في إلغاء الوظيفة بعد سبق الإعلان عنها ذهبت **المحكمة الإدارية العليا** الدائرة السابعة[2] إلى أن قضائها قد استقر على أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد أحداث اثر قانوني معين متى كان ذلك جائزا وممكنا قانوناً وكان الباعث عليه استبعاد مصلحة عامة.

كما استقر على أن التعيين سلطة تقديرية لجهة الإدارة تجربة في إطار حسن سير المرفق الذي يقوم على إدارته ويبتغي عن إصداره وجه المصلحة العامة دون سواه، والقرار السلبي هو امتناع جهة الإدارة عن إصداره قرار يتعين عليها إصداره ويقوم بهذا الوجوب القرار السلبي.

(1) **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 2479 لسنة 36 ق جلسة 1996/5/4 ورد ذكره في د.خالد الزبيدي – القرار الإداري السلبي – مرجع سابق – ص 360 وكذلك / د. ماجد راغب الحلو – القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص49.

(2) حكمها في الطعن رقم 2726 لسنة 51ق،عليا الصادرة بجلسة 2009/7/4"غير منشور" وتخلص وقائع الطعن الماثل في أن جامعة الإسكندرية قد أعلنت عن عدد من الوظائف منها وظيفة مدرس بقسم المحاسبة بكلية التجارة، وتقدم الطاعن لشغل الوظيفة واجتاز بنجاح امتحان لجنة الاستماع إلا انه فوجئ في 2001/9/22بالغاء الإعلان بالنسبة لهذه الوظيفة فقط، وقد أقام الطاعن دعوى رقم 56/1828ق طالبا الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه مسنداً إلى مخالفة القرار لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وبجلسة 10/26/ 2004قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري وشيدت المحكمة قضائها على أن الإدارة سلطة تقديرية في التعيين تجربة وفقا لدواعي مصلحة العمل كما أن الإدارة لم تصدر أي قرار بالتعيين في الوظيفة التي تقدم لشغلها وإذا لم يلق الحكم قبولا لدى الطاعن فأقام طعنه الماثل ناعيا على الحكم صدوره مشوبا بالخطأ في تطبيق القانون وتأويله، وبطلان المطعون المطعون فيه لافتراض صدور قرار الحقائق وان المحكمة لم تبسط رقابتها على ركن السبب.

وبينت المحكمة أن القرار الإداري –هو محل دعوى الإلغاء – سواء أكان ايجابياً أو سلبياً، ولا ينسب لجهة الإدارة وجود قرار سلبي في حالة لم يوجب فيها المشرع على جهة الإدارة إصدار القرار.

وتطبيقاً لما تقدم خلصت المحكمة إلا أن الجامعة قد أعلنت عن التعيين في وظيفة مدرس بكلية التجارة، وتقدم لها الطاعن وآخرين، ولم تصدر جهة الإدارة ثمة قرار –كما لم يلزمها القوانين واللوائح بإصدار القرار التعيين– ولم تقم بالأوراق ما يقطع بإساءة استعمال السلطة. وينتفي من ثم القرار الإداري السلبي، وتكون الدعوى غير مقبولة، وإذا قضي الحكم المطعون فيه بهذا القضاء –فإنه يكون قد صدر متفقا وأحكام القانون، ويضحي الطعن الماثل غير قائم على سند يبرره.

ومن التطبيقات القضائية للقرار الإداري السلبي في السعودية القرار الصادر في التعيين (عدم الحاجة للتعيين) وتتلخص وقائع وأسباب هذه الدعوى بأن المدعية خريجة كلية التربية بمحافظة المخواة تقدمت إلى إدارة التربية والتعليم بتلك المحافظة يطلب الحصول على وظيفة رسمية وإلزام المدعى عليها بإلحاقها بالوظيفة لديها فالثابت لدى الدائرة أن القدر المتيقن لطلب المدعية للوظيفة هو تقدمها بمسوغات التعيين عام 1423هـ، وفقاً لاستدعاء المدعي وكالة في 1426/7/12هـ، وحيث الثابت من خطاب مدير الأشراف التربوي بمحافظة المخواة رقم 11/1226 وتاريخ 1423/12/2 هـ المتضمن عدم إدراج احتياج تخصص الدراسات الإسلامية ضمن الاحتياجات الواردة من وزارة الخدمة المدنية، وإنه لم يتم

قبول طلبات المتقدمات في ذلك التخصص والمؤهل. فإن الدائرة تنتهي إلى رفض الدعوى في هذا الطلب. مؤدي ذلك رفض الدعوى[1].

وفي تطبيق آخر للقرار الإداري السلبي (امتناع عن تعيين -سلطة الإدارة في التعيين). ملخصة تظلم المدعي من امتناع جهة الإدارة عن تعيينه على وظيفة على بند الأجور، وتعويضه عن الإضرار التي لحقت به جراء ذلك – إلزام على جهة الإدارة ابتداء بتعيين من يتقدم إليها بطلب التوظيف، مع سلطتها في تقدير مدى صلاحية المتقدم لشغل الوظائف التي تملك صلاحية التعيين عليها- ثبوت عدم صلاحية المدعي للعمل في الوظيفة التي يطلب تعيين عليها بعد وضعه تحت التجربة العملية يجعل عدم تعيينه من قبل جهة الإدارة موافقاً لأحكام النظام مما لا وجه معه لإلزامها بالتعيين أو التعويض- أثر ذلك: رفض الدعوى. المقامة ضد أمانة منطقة المدينة المنورة[2].

بالرجوع إلى الأحكام والقرارات السابقة جميعاً يتضح بأن التعيين في الوظائف العامة هو من صميم السلطة التقديرية للإدارة فهي التي تترخص في إجرائه واختيار الوقت الذي يجرى فيه شغل الوظائف الخالية إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك.

وقد أكدت **محكمة العدل العليا** هذا النهج في أحكامها المتتابعة فقضت بقولها (.... يستفاد من نص المادة (9/أ /2) من قانون **محكمة العدل العليا** وما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا.

---

([1]) رقم الحكم 17/ت /6 لعام 1427 هـ تاريخ الجلسة 1427/1/2هـ - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ -ديوان المظالم- المجلد الرابع – ص1861.

([2]) رقم الحكم 343/ت/6 لعام 1427هـ تاريخ الجلسة 1427/5/29هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ المجلد الثاني- مرجع سابق ص650.

في العديد من أحكامها أنه لا يحق لصاحب المصلحة الطعن بالقرارات السلبية الصادرة برفض التعيين بوظيفة عامة أو مركزاً وإنما يجيز الطعن في القرارات الإيجابية الصادرة بالتعيين كما لو صدر قرار بتعيين شخص في وظيفة من الوظائف العامة فان من يدعي أحقيته في التعيين على من عين في هذه الوظيفة التي طلب تعيينه فيها يقدم طعناً في قرار التعيين هذا، لا أن يطعن في قرار عدم تعيينه.

*بما أن القرار الذي يطعن به المستدعي وهو قرار عدم تعيينه مشرفاً تربوياً في محافظة الكرك هو من القرارات السلبية برفض التعيين فان **محكمة العدل العليا** لا تكون مختصة بنظر هذا الطعن[1].

ومن التطبيقات القضائية في شأن تقييد سلطة الإدارة في مجال التعيين في الوظائف العامة عند وجود النص الذي يلزمها في ذلك، ما قضت به **المحكمة الإدارية العليا في مصر** في أحد أحكامها بقولها (على الإدارة أن تحترم القرار الصادر منها والذي وضعته بنفسها، وهي لا تعتبر محترمة هذا القرار إلا إذا قامت بتنفيذه، أي إنها ملزمة قانوناً بتنفيذ القرار الصادر منها بتعيين المذكور بوظيفة أمام وخطيب ومدرس....فإذا امتنعت عن تسليمه العمل في الوظيفة المذكورة فإن ذلك بعد نكولا منها عن تنفيذ قرارها الذي استنفذت كامل ولايتها وتقديرها بإصداره، وهو ما يقوم معه قرار إداري سلبي بالامتناع المذكور – ويكون للقضاء إلزامها بتنفيذ قرارها الذي صار جزءاً من القانون الذي يحكمها وعليها الانصياع له، ولا

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1997/412 (هيئة خماسية) تاريخ 1998/5/26 المنشور على الصفحة 751من عدد المجلة القضائية رقم 5 بتاريخ 1998/1/1

ريب أن موقفها يعد بمثابة قرار سلبي بالامتناع عن تنفيذ القانون الواجب عليها تنفيــذه – لا يتقيد الطعن عليه بميعاد ما دام الامتناع مستمراً ولكل صاحب مصلحة إن يطعن فيه) [1].

وإذا كان الأصل إن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية بإصدار قرار التعيين في الوظــائف العامة فقد ذهب جانب من الفقه إلى إن ذلك لا يحول دون اعتبار الرفض أو الامتناع الواقــع منها قراراً سلبياً يتعين الطعن فيه بالإلغاء. تأسيساً على إن من شروط القــرار الــسلبي إن تكون جهة الإدارة ملزمة في إصدار القرار وان سلطتها مقيده وليست تقديرية وعليه يرى هذا الفقه انه يجوز الطعن في القرار السلبي عموماً حتى ولو لم تكن جهة الإدارة ملتزمة باتخــاذ القرار الذي امتنعت عن اتخاذه، إذ يدور الطعن حول مشروعية هذا القرار بغض النظر عن مدى تمتع الإدارة بحرية تقدير ضرورة اتخاذه أو عدم اتخاذه.

إذ قد يكون القرار غير مشروع بالرغم من عدم التزام الإدارة بإصداره، مثل رفــض إصدار قرار التعيين في أحدى الوظائف العامة فقد يعيب هذا القرار عيب الغايــة أي إســاءة استعمال السلطة والانحراف بها. وفي ذلك أشارت محكمة القضاء الإداري في أحكام ســابقة إلى إن كون هذا الامتناع يستند إلى أساس قانوني أو لا يستند فهذا بحــث موضــوعي فــي مشروعية القرار فإن صح إن الامتناع له ما يبرره قانوناً قضي برفض الدعوى، وإلا حكــم بإلغاء القرار السلبي بالامتناع[2].

مما تجدر الإشارة إليه أخيراً إن ما ينطبق على التعيين على الوظائف العامة ينطبــق كذلك على إعادة التعيين فهو يخضع للسلطة التقديرية لجهة الإدارة وان امتناعها عن اتخــاذ

---

([1]) حكم **المحكمــة الإداريــة العليــا** فــي الطعــن رقــم 1261لــسنة 42ق عليــا جلــسة 2002/1/19 مجموعة أحكام **المحكمة الإدارية العليا** مــن 2000:2002، المكتــب الفنــي، هيئــة قــضايا الدولة،مبــدأ رقم 311، ص458، طبعة 2003، نشر هيئة قضايا الدولة.

([2]) د. سامي جمال الدين – قضاء الملائمة –مرجع سابق –ص61.

قرار بإعادة التعيين لا يشكل قراراً يقبل الطعن بالإلغاء ما لم ينص القانون على خلاف ذلك

وبهذا الاتجاه قضت **المحكمة الإدارية العليا** بقولها "…. إذا كان المسلم به وفقاً لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة إن التعيين ابتداءً وإعادة التعيين في الوظائف العامة ومنها في هذا الخصوص وظائف ضباط الشرطة هو من الملائمات التي تستقل جهة الإدارة في وزنها وتترخص في تقديرها حسبما تراه متفقاً والصالح العام ومحققاً لما تتغياه من كفالة حسن سير العمل في المرفق الذي تقوم عليه ولا معقب عليها في هذا الصدد طالما إن قرارها قد بريء من عيب إساءة استعمال السلطة ونأى عن دائرة الانحراف… فإن امتناعها عن اتخاذ قرار بإعادة التعيين في هذه الحالة لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن بالإلغاء….) [1].

**الفرع الثاني: في إطار الترقية**

لقد فسّر **القضاء الإداري المصري** الترقية تفسيراً واسعاً وأكدت **المحكمة الإدارية العليا** هذا التفسير المطلق للترقية في حكم لها بقولها: "….إن الترقية بمعناها الأعم هو ما يطرأ من تغيير في المركز الوظيفي للموظف ويكون من شأنه تقدمه وتسلمه مدارج السلم الوظيفي والإداري، وإذا كان نقل موظف من درجة مالية أعلى هو الصورة الغالبة للترقية لما يحققه ذلك من ميزة مالية، فلا شك أن ذلك يتحقق أيضاً بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته المالية في مجال الاختصاص، ومن ثم يعتبر ترفيع الموظف إلى وظيفة عليا بمثابة الترقية الحقيقية…." [2].

---

(1) حكم **المحكمة الإدارية العليا** –في الطعن رقم 1234لسنة 46ق. عليا –جلسة 2002/12/1 العدد الثالث – السنة 47– من يوليو –سبتمبر 2003، ص128–132– نشر هيئة قضايا دولة.

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليا** المصرية، في القضية رقم 177،لسنة 8ق،بتاريخ 65/6/27، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، مرجع سابق، ص1781.

تعد قرارات ترقية الموظفين من صميم السلطة التقديرية للإدارة بحيث تستقل بوزن ظروفها وملاءمتها وتقدير صلاحية الموظف للترقية وبالتالي فان رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرارها بالترقية لا يعد قراراً سلبياً لأنه لا يمكن مساءلة الإدارة في هذا الشأن إلا إذا امتنعت عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح وفي هذا الاتجاه قضت **محكمة القضاء الإداري في مصر** بأنه (( إذا كانت قرارات الترقية لا إلزام على جهة الإدارة بإصدارها قانوناً وفقا لما استقر عليه قضاء **المحكمة الإدارية العليا**، إذ إنها مسألة ملاءمة تستقل الإدارة بتقديرها حسب ظروف الحال ومقتضيات الصالح العام وحاجة العمل بلا معقب عليها في ذلك ما دام قد خلا تصرفها من إساءة استعمال السلطة فإنها لذلك لا تدخل في عداد القرارات السلبية التي يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل فيها.....)) [1].

وفي حكم آخر قضت **المحكمة الإدارية العليا** بقولها ((....ومن حيث انه متى كان من المقرر قانوناً أن لجهة الإدارة أن تختار الوقت الملائم لإجراء الترقية ولم يحدد المدعي قراراً معينا يتضمن تخطيه في الترقية فإن عدم قيام وزارة التربية والتعليم بترقية المدعي إلى وظيفة مدرس ثانوي أو وكيل إعدادي لا يشكل قراراً سلبياً مستوفياً للعناصر التي تجعل منه قراراً إدارياً قابلا للطعن فيه بالإلغاء ومن ثم يكون طلب المدعي إلغائه بالدعوى الراهنة غير مقبول)) [2].

---

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري – رقم 21/907–ق في 1970/1/15– مجموعة المبادئ القانونية التي قدرتها محكمة القضاء الإداري – السنة 24–ص204 أشار إليه –د– خالد الزبيدي – القرار الإداري السلبي – مرجع سابق – ص361.

([2]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – الطعن رقم 2395 –لسنة 32ق،جلسة 1994/4/3 أشار إليه –حمدي ياسين عكاشة –موسوعة القرار الإداري – الجزء الثاني مرجع سابق –ص1572.

وفي حكم حديث قضت **المحكمة الإدارية العليا** بقولها ((.... فــإذا لــم تكــن الإدارة ملزمة قانوناً باتخاذ القرار. بأن كان مما تترخص في إصداره وفقاً لسلطتها التقديرية – كمــا في حالة قرار التعيين فإن رفضها اتخاذه أو الامتناع عن ذلك لا تقوم معه للقــرار الــسلبي قائمة)) [1].

ومن التطبيقات القضائية ما قضت به **محكمة العدل العليا** في قرارها ((... يعتبر في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخــاذه وفقــا للقوانين والأنظمة، والمقصود من عبارة (كان من الواجب اتخاذه) أن القانون أو النظام يلزمها باتخاذه، ولا تعتبر الجامعة ملزمة بترفيع المستدعية وان وصلت إلى نهايــة الدرجــة التــي تشغلها طالما أن الشاغر غير متوفر....)) [2].

وفي قرار آخر قضت ذات المحكمة بأنه ((يستفاد من أحكام المادتين (11) و(12/ب) من قانون **محكمة العدل العليا** أن قرار الرفض الضمني لا يقوم إلا بتوافر أمرين أولهما عدم إصدار الإدارة للقرار إذا كان يترتب عليها إصداره بمقتضى التشريعات المعمول بها، والثاني مرور ثلاثين يوما من تاريخ تقديم المستدعي طلبا للإدارة المختصة لإصدار قرارها، ونظرا لان المستدعي لم يثبت بأي صورة من الصور قيام قرار صريح أو ضمني بإلغــاء ترفيعــه للدرجة الخاصة من الفئة الأولى فيقتضي رد دعواه شكلا.

قضت **محكمة العدل العليا الأردنية** في حكم حديث لها بقولها ((....إذا كان موضــوع الدعوى الطعن بعدم إجابة طلب المستدعي بترفيعه إلى الدرجة الخاصة فإنه يخرج الــدعوى

---

(1) حكم **المحكمة الإدارية العليا**–الطعن رقــم 3479لــسنة 36ق –جلــسة 1996/5/4 أشــار إليــه –د- ماجد راغب الحلو –القرارات الإدارية – مرجع سابق– ص49.

(2) قرار محكمة العدل العليا –رقم 95/37– مجلــة نقابــة المحــامين –العــدد 4-5 لــسنة 1996–ص 741.

عن اختصاص **محكمة العدل العليا**، إذ أن اختصاص المحكمة ينحصر بالطعون التي يقدمها ذوو الشأن للطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة، أما القرارات السلبية فإنها لا تقبل الطعن مما يستدعي رد الدعوى شكلا لعدم الاختصاص(1).

ومما تجدر الإشارة إليه أن **محكمة العدل العليا الأردنية** تستخدم مصطلح القرار السلبي للدلالة على رفض الإدارة أو امتناعها عن ترقية الموظف أو ترقيته وكذلك للدلالة على رفضها أو امتناعها عن تعيين المرشح للوظيفة وهو استعمال غير دقيق وفي غير محله، لان من شروط القرار السلبي أن يكون سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيده وليست تقديرية(2).

ويرى الباحث أن إتجاه القضاء الإداري نحو إعفاء بعض القرارات، ليس بسبب خطأ وقع من الإدارة في الإعلان أو النشر، وإنما بسبب راجع لطبيعة هذه القرارات وما تنتجه من آثار، وعلى الرغم من أن تصرف الإدارة جاء من خلال تصرف إيجابي صريح بالامتناع عن تنفيذ الأحكام من جهة، ومن هنا يعد صورة من صور تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية من جهة أخرى.



(1) قرار محكمة العدل العليا-رقم 2010/36-تاريخ 2010/5/27- مجلة نقابة المحامين -عدد 4و5و6 لسنة 2011-ص505.

(2) د.خالد الزبيدي -قرار الإداري السلبي - مرجع سابق -ص362.

## المطلب الثاني

## تطبيقات القرار الإداري السلبي في الاستيداع والإعارة والانتداب

سنتناول في هذا المطلب تطبيقات للقرار الإداري السلبي من خلال الفروع التالية:

### الفرع الأول: الاستيداع

أكد القضاء الإداري الأردني بادئ ذي بدء من بيان المادة 160 من نظـام الخدمـة المدنية رقم 1988 قد استحدث أسلوباً جديداً لانتهاء خدمة الموظف، يعرف بنظام الإحالة إلى الاستيداع مع تبسيط إجراءاته.

والإحالة على الاستيداع حسبما تقرر في النظام تنهي خدمة الموظف بصفة مؤقتة لمدة محددة يتوقف أثناءها عمل الموظف في خدمة الدولة دون أن تنقطع صلته بها بصفة نهائية.

واختصاراً يلاحظ على نص المادة المذكورة عدة ملاحظات منها أن النص جاء مطلقاً وبدون تحديد للحالات التي يجوز بها إحالة الموظف على الاستيداع أسوة بالتشريعات الخاصة بالموظفين في كثير من دول العالم لاعتبارات إنسانية أو متصلة بالصالح العام كذلك أعطـاء السلطة الإدارية –الوزير ومجلس الوزراء –سلطة تقديرية واسعة بإمكانية إحالة أي موظـف على الاستيداع دون شرط سوى شرط المدة، وكذلك عدم استفادة الموظف من مدة الاسـتيداع لغايات الترفيع أو الزيادة السنوية ومن باب العدالة أن تحتسب للموظف اقدميته عند إعادتـه للخدمة[1].

ومما تجدر الإشارة إليه بأن سلطة الإدارة في إعادة الموظف للخدمة بعد انتهاء مـدة إحالته للاستيداع ليست تقديرية بل مقيدة ويترتب على ذلك إن جهة الإدارة ملزمـة بإعـادة الموظف إلى عمله ما لم يرد نص بخلاف ذلك.

---

([1]) د.خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته، مكتبة دار الثقافة، ط2، 1993، ص267.

وتطبيقاً لذلك قضت **المحكمة الإدارية العليا في مصر** -المبدأ ( رفض الجهة الإدارية اتخاذ قرار أوجب القانون بإعادة العامل إلى عمله بعد انتهاء مدة إحالته إلى الاستيداع يعتبر قراراً سلبياً تختص بنظرة محاكم مجلس الدولة وقالت.... أن رفض الجهة الإدارية إعادة العامل إلى عمله بعد انتهاء مدة الاستيداع على خلاف ما أوجبه أحكام القانون رقم 85 لعام 1971 يعد بمثابة رفض اتخاذ قرار بإعادة المدعي إلى عمله عقب انتهاء مدة إحالته إلى الاستيداع وهو قرار أوجب القانون عليها اتخاذه، ومن ثم تكون محكمة القضاء الإداري مختصة بطلب إلغاء هذا القرار السلبي(1).

ومن التطبيقات القضائية في **القضاء الإداري السعودي** في شأن القرار الإداري السلبي – امتناع إعادة فرد مفصول – وتتلخص وقائع وأسباب هذه الدعوى بأن المدعي كان يعمل بالحرس الوطني وانتهت خدمته بموجب القرار رقم 2811/ك/111ح وتاريخ 1425/11/6هـ اعتباراً من 1425/10/2هـ وحيث يهدف من دعواه إلى طلب الحكم له بإعادته إلى عمله وحيث أن الدعوى تعتبر طعناً في قرار المدعى عليها المتمثل في امتناعها عن إعادة المدعي إلى عمله، وبالتالي تكون من اختصاص ديوان المظالم وفقاً للمادة (8 / فقرة ب) باعتبارها تمثل طعناً في قرار امتناع يرى المدعي انه واجب عليها اتخاذه، فبناء على ذلك تكون الدعوى مقبولة شكلاً. أما عن الموضوع.... وحيث أن إعادة المدعي أمر جوازي للمدعي عليها حسبما جاء في الفقرة أ من المادة 57 من نظام خدمة الأفراد سواء

---

(1) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 823 لسنة 20ق – جلسة 1977/4/19مجموعة الخمسة عشر عاماً- المكتب الفني في مجلس الدولة- مرجع سابق – ص125.

جعلت سبب ذلك وجود مؤهل من عدمه، لذا فإنه لا يوجد خطأ في امتناعها عن إعادة المدعي إلى عمله السابق...لذا حكمت برفض الدعوى المقامة من... ضد رئاسة الحرس الوطني[1].

**الفرع الثاني: الإعارة**

إن سلطة الإدارة في شأن إعادة الموظف المعار إلى وظيفته هي سلطة مقيدة. إذ على الإدارة أن تعيده إلى عمله بعد عودته من الإعارة، وان امتناعها عن ذلك يعتبر قراراً سلبياً تكون محكمة القضاء الإداري مختصة بطلب إلغائه، بحيث تبقى مدة الطعن عليه مستمرة ومتجددة ما بقيت الإدارة على موقفها.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما قضت به **محكمة الإدارية العليا** بقولها (.... ومن حيث أن القرار السلبي بامتناع جهة الإدارة عن إتيان فعل كان يجب عليها أن تفعله وهو في حالة الطعن الماثل تمكين الطاعن من استلام عمله بعد عودته من الإعارة يعتبر حالة مستمرة ومتجددة ويمتد الطعن عليه ما بقيت الإدارة على موقفها ومن ثم تكون دعواه قد أقيمت في الميعاد ويكون ما انتهى إليه الحكم المطعون عليه من عدم قبول الدعوى لرفعها ببعد الميعاد لا يتفق وصحيح حكم القانون[2].

أما في **الأردن** فقد حدد نظام الخدمة المدنية الأحكام والضوابط الخاصة بقرار الإعارة التي تعني وضع الموظف مؤقتاً وبعد موافقته الخطية بوظيفة خارج الإدارة التي يعمل فيها أصلا....

---

([1]) رقم الحكم 568/ت/6 لعام 1427 ـ تاريخ الجلسة 1427/9/14هـ - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ... المجلد الثاني–مرجع سابق–ص769.

([2]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 3688 لسنة 36ق –جلسة 1992/11/24 أشار إليه– حمدي ياسين عكاشة –موسوعة القرار الإداري.ج –مرجع سابق، ص409.

ومن تطبيقات **محكمة العدل العليا** في مجال رقابتها على قرارات الإعارة ما قضت في أحد قراراتها بقولها (... أن القرار الصادر من نائب رئيس الوزراء /وزير التعليم العالي بإعادة المستدعية المعلمة في كلية الأميرة عالية إلى العمل في كلية الأميرة ثروت من القطاع الخاص، قد صدر من مرجع غير مختص دون موافقة المستدعية وطلب الجهة المعار إليها بإعارة المستدعية لديها وذلك بما يخالف أحكام القانون، الأمر الذي يقتضي إلغاءه....) (1).

**الفرع الثالث: الانتداب**

لما كان قرار انتداب الموظفين يخضع للسلطة التقديرية لجهة الإدارة تتخذه مراعية بذلك مصلحة الدولة وضمان حسن سير العمل في دوائرها والاستفادة من خدمات الموظفين منها ويستهدف تلبية حاجة العمل في الدائرة المطلوب الانتداب إليها. فان امتناعها عن ندب أحد الموظفين لا يعد قراراً سلبياً، حتى لو تخطته وقامت بندب زميل أخر بدلاً منه.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما قضت به **المحكمة الإدارية العليا** بقولها (....ومن حيث أن حقيقة طلبات الطاعن وطبقاً للتكييف القانوني السليم لها أن يطعن بقرار ندب زميله.... متخطياً إياه وهو قرار ايجابي صريح، ذلك أن عدم ندبه إلى هذه الوظيفة لا يشكل قراراً سلبياً بالامتناع عن ترشيحه لها لأنه لا يوجد ثمة إلزام قانوني على جهة الإدارة بندبه لهذه الوظيفة...) (2).

أما **قانون محكمة العدل العليا الأردني** وسنداً لنص المادة التاسعة منه فإن اختصاص المحكمة ينسحب على قرارات الانتداب.... حيث بسطت رقابتها على قرارات الانتداب

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/182 تاريخ 1994/11/16 غير منشور أشار إليه د. نواف كنعان –القضاء الإداري– مرجع سابق، ص127.

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 438 لسنة 37 ق – جلسة 1997/5/3 أشار إليه د.خالد الزبيدي – القرار الإداري السلبي – مرجع سابق، ص364.

وخاصة إذا كان هذا القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة من جانب الإدارة كان يكون قرار الانتداب مشوبا بعيب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف لعدم استهدافه تلبية حاجة العمل في الدائرة المطلوب انتداب الموظف إليها... وقد استندت المحكمة في إثبات انحراف الإدارة في قرار الانتداب لعدة أدلة أهمها: عدم وجود تنسيب خطي من الوزير المختص... وعدم تحديد الوظيفة التي انتدب الموظف إليها....) [1].

ومن التطبيقات القضائية في شأن قرارات انتداب الموظفين ما قضت به **محكمة العدل العليا** في أحدى قراراتها (.... تختص محكمة العدل العليا دون غيرها في النظر بالطعون المقدمة من ذوي المصلحة المتعلقة بالطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية أو الترفيع أو النقل أو بالانتداب أو الإعارة عملاً بنص بالمادة 2/1/9 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 بمعنى انه لا يجوز لصاحب المصلحة الطعن في القرارات السلبية برفض التعيين في وظيفة حكومية وإنما يجوز الطعن في القرارات الإيجابية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة وعليه فيعتبر القرار المطعون فيه المتضمن ترشيح المستدعي من القرارات السلبية لا يقبل هذا القرار الطعن بدعوى الإلغاء.....) [2].

ومن التطبيقات القضائية في الأردن إلغاء القرار الإداري الصادر عن وزير النقل رقم 6379/12/13 بتاريخ 76/12/30، المتضمن ندب السيد غازي الرفاعي من مدير عام دائرة الأرصاد الجوية للعمل مستشاراً إدارياً في وزارة النقل تأسيساً على أن وزير النقل كان غير

---

([1]) قرار محكمة العدل العليا رقم 93/15، مجلة نقابة المحامين،1993، ص297.

([2]) قرار محكمة العدل العليا رقم 1994/62 تاريخ 1994/5/10- منشورات مركز عدالة.

مختص أصلاً بإصدار القرار بالانتداب(1)، فقرر مجلس الوزراء إحالته على التقاعد حتى يحول دون تنفيذ قرار محكمة العدل العليا.

ومن الواضح في تلك القضية أن قرار مجلس الوزراء بإحالة المستدعي إلى التقاعد كان رداً على دعواه التي أقامها أُمام القضاء وحصل فيها على قرار بتصحيح وضعه الوظيفي وإعادته لعمله السابق.

ولا شك في أن ذلك يشكل تحدياً من الإدارة لحكم محكمة العدل العليا، ويعد تحاشياً للتنفيذ السليم وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع من قانون التقاعد المدني.

## المطلب الثالث

## تزويد الموظف العام بوثائقه وشهاداته

أن من حق الموظف عند انتهاء خدمته الحكومية لأي سبب قانوني أن يعطى بعض المستخرجات التي يطلبها من ملفاته، وشهادة إنهاء خدمته بالإضافة لشهادة خبرة تبين المدة التي عمل بها في خدمة الحكومة وطبيعة عمله لديها.

ويترتب على ذلك أن امتناع جهة الإدارة عن ذلك يشكل قراراً سلبياً بالامتناع يتعين إلغاؤه.

ومن تطبيقات مجلس الدولة المصري ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها (.. أن الامتناع عن إعطاء شهادة بفصل المدعية من الخدمة يعد قراراً سلبياً بالامتناع، وأن القانون يجيز إعطاءها مثل هذه الشهادة....) (2).

---

(1) د. محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية- دراسة مقارنة**، المرجع السابق، ص854.

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم 3344 لسنة 57 تاريخ الجلسة 12/23 /1985 أشار إليه احمد عودة الغويري –قضاء الإلغاء رسالة دكتوراه- مرجع سابق ص 335.

في حكم آخر قضت (أن امتناع جهة الإدارة عن إنهاء خدمة العامل الذي انقطع عن العمل وانتهت خدمته وفقاً لحكم القانون دون مبرر يمثل عقبة قانونية تحرمهم من السفر والانتقال وعدم تسليم العامل شهادة تفيد إنهاء خدمته ومدة خبرته وخلو طرفه قرارات سلبية يجوز الطعن عليها وحيث أن اللائحة المالية للميزانية والحسابات تقضي بأن يعطى للعاملين الذين تركوا خدمة الحكومة المستخرجات التي يطلبونها من ملفاتهم وحيث أن هذه الإدارة امتنعت عن إعطاء المدعي شهادة تفيد إنهاء خدمته وخلو طرفه ومدة خبرته بعد أن انقطعت رابطة الوظيفة يكون مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه....) [1].

وفي حكم آخر ذهبت **محكمة الإدارية العليا** إلى القول (... أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على انه يتعين على الإدارة أعمالاً لنص المادة 97 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 البت في طلب الاستقالة المقدم من العامل خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها – للإدارة إرجاء البت فيها مدة خمسة عشر يوما أخرى – وفي هذه الحالة يجب على الجهة الإدارية أن تصدر قراراً بإنهاء خدمة العامل المستقيل اعتباراً من تاريخ الاستقالة، ويجب في جميع الأحوال إعطاء العامل شهادة تفيد إنهاء خدمته وتتضمن بياناته الوظيفية وإذا امتنعت الإدارة عن ذلك أعتبر إمتناعها هذا قراراً سلبياً بالامتناع مما يحق معه لصاحب الشأن المطالبة بوقف تنفيذه وبإلغائه ... وبالتالي يغدو طلب إيقاف تنفيذه قائماً على سند صحيح من القانون...) [2].

---

(1) قرار **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم 122 لسنة 32ق، جلسة 1988/1/26 موسوعة القرارات الإدارية، ج1، مرجع سابق، ص403.

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم256 لسنة 31ق، جلسة،1990/3/27 موسوعة القرار الإداري،ج1 –مرجع سابق ص 407.

وبالرجوع إلى الأحكام القضائية السابقة يلاحظ أن التزام الإدارة بإعطاء الموظف عند انتهاء خدمته شهادة إنهاء خدمة، وشهادة خبرة والمستخرجات من ملفاته هي بمثابة التزام على عاتق الإدارة، وان سلطتها في ذلك سلطة مقيدة وليست مطلقة، وان امتناعها عن تنفيذ التزامها يعد قراراً إدارياً سلبياً وصورة من صور مخالفة القانون. وهذا ما يعطى حقاً لصاحب الشأن أن يتقدم بطلب لإلغاء القرار لدى المحكمة الإدارية المختصة بذلك قانوناً.

ومن تطبيقات **محكمة العدل العليا** للمخالفة السلبية ما جاء بقرارها حيث قضت....تتوفر بحق المستدعي الشروط المبينة في المادة 3 من قانون الجنسية رقم 6 لسنة 1956 حسبما عدلت بالقانون رقم 7 لسنة 1963 إذ ثبت ذلك بالمستندات وشهادة الشهود.... وعليه يعتبر المستدعي أردني الجنسية ومن حقه الحصول على جواز سفر أردني....وان القرار الضمني بعدم إعطاء المستدعي جواز سفره مخالف للقانون وحقيق بالإلغاء...) (1).

ومن التطبيقات القضائية في **القضاء الإداري السعودي** في شأن القرار الإداري السلبي – إخلاء طرف– ملخصها (... امتناع جهة الإدارة عن إعطاء المدعي إخلاء طرف ورفع أوراقه إلى مصلحة معاشات التقاعد، قرار سلبي يظل ميعاد الطعن فيه مفتوحاً دونما تقيد بأجل محدد طالما كان مستمراً ومتجدداً من حين لأخر – من حق الموظف متى انتهت خدماته لأي سبب من أسباب انتهاء الخدمة الحصول على إخلاء طرف ورفع مستحقاته إلى مصلحة معاشات التقاعد حتى يتمكن من الحصول على مستحقاته المالية، وكذلك تعديل مهنته الوظيفية في سجلاته النظامية.... لذلك حكمت الدائرة بإلزام أمانة المدينة المنورة بإعطاء...

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 168/ 84 السنة 33. عدد 9،5 ص730.

إخلاء طرف من الوظيفة التي كان يشغلها لديها والرفع بذلك إلى مصلحة معاشات التقاعد....) [1].

وأخيرا نستخلص مما تناولنا في دراسة، بأن الإدارة تلجأ أحياناً إلى الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء أو تغيير في نظام التطبيقات في مسائل الوظيفة العامة في إطار التعيين والترقية، وامتناع تنفيذ هذه التطبيقات يؤدي زعزعة ثقة المواطنين في قناعتهم بأنهم مواطنون يعيشون في ظل سيادة القانون بحماية وضمانة دستورية الذي يضمن السير المنظم للسلطات العامة وبقاء الدولة القانونية.



---

([1]) رقم الحكم 180/ت/ 6 لعام 1427 –تاريخ الجلسة 1427/3/4هـ – مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427 هـ المجلد الثاني – مرجع سابق، ص 474.

## المبحث الثاني

## تطبيقات القرار الإداري السلبي في مسائل إدارية أخرى

تعرفنا في المبحث الأول لتطبيقات القرار السلبي في مسائل الوظيفة العامة وسنتناول في هذا المبحث تطبيقات للقرار الإداري السلبي في مسائل إدارية أخرى وذلك في المطالب التالية:

### المطلب الأول

### امتناع الهيئات اللامركزية وحق الحلول

لما كان شرط الاختصاص هو أحد العناصر القانونية للقرار الإداري باعتباره أحد شروط صحة القرار الإداري، والذي يستلزم بالضرورة أن يصدر القرار الإداري من عضو السلطة الإدارية المختصة قانوناً بإصدار هذا القرار ولما كانت السلطة المركزية تمارس سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه على الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها الإيجابية والسلبية على حد سواء.

**فالسؤال الذي يطرح** هل يحق للسلطة المركزية اتخاذ الإجراء أو القرار المطلوب بدلاً عن الوحدات اللامركزية التي امتنعت أو رفضت اتخاذ الإجراء أو القرار في الوقت الذي ألزمها فيه المشرع باتخاذه؟

بمعنى هل يحق للسلطة المركزية أن تحل محل الوحدات اللامركزية في اتخاذ القرار أو الإجراء المطلوب.

للإجابة على ذلك يمكن القول بأن القاعدة العامة بأنه لا يحق للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ قرارات من اختصاص الأخيرة ويرجع ذلك لتعارضه مع فكرة التدرج الرئاسي، إضافة إلى حرمان الأفراد من ضمانة بحث المسألة على درجتين،

الدرجة الأولى عند اتخاذ القرار من الهيئات اللامركزية، والدرجة الثانية عند قيام السلطة المركزية بالتعقيب على قرار الهيئات اللامركزية ومن ثم تصدي الرئيس في المستوى الأعلى مباشرة دون المرؤوس يحرم المواطن من هذا الفحص على درجتين(1).

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري أن من المسلم به فقها وقضاء أن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية هي وصاية إدارية وليست سلطة رئاسية وبناء على ذلك فإن الأصل أن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذه المجالس سوى التصديق عليها كما هي، دون أن يكون له حق تعديل هذه القرارات(2).

وقضت نفس المحكمة في حكم أخر بان (... وزير التربية والتعليم – وان كان الرئيس الأعلى للجامعة إلا أن سلطته لا تتجاوز الإشراف على الإدارة التي يتولاها المدير والمجلس وذلك في الحدود الضيقة التي نص عليها القانون صراحة، والوصاية التي خولها إياه القانون لا تخوله حق الحلول محل الجامعة في مباشرة حقوقها) (3).

إلا أن المستقر عليه عادة ووفقا للقانون المقارن بأن للسلطة المركزية الحلول محل الهيئات اللامركزية الممتنعة عن اتخاذ الإجراء أو القرار لتقوم بدلاً منها باتخاذ الإجراء أو القرار المطلوب بما لها من سلطة الرقابة على أعمال تلك الهيئات.

---

(1) أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء/ رسالة دكتوراه – جامعة طنطا – كلية الحقوق،2004، ص105، و.د محمد رفعت عبد الوهاب / النظرية العامة للقانون الإداري– مرجع سابق – ص 536.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 2/ يونيو سنة 1957 في القضية رقم 3071لسنة 9ق مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة 11، ص491

(3) حكم محكمة القضاء الإداري – طعن رقم 6232، لسنة 8ق– مجموعة المبادئ – موجع سابق ص 95 أشار إليها –د. ماجد راغب الحلو – الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية،2004 ص 156– 157.

ولما كان ذلك يشكل تعدياً على استقلال الهيئات اللامركزية ومساسا مباشراً لاختصاصاتها فان هذا الحلول يستلزم بالضرورة وجود نص قانوني يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية باتخاذ الإجراء أو القرار المطلوب وامتناعها عن ذلك، بالإضافة إلى توجيه إنذار من السلطة المركزية إلى الهيئات اللامركزية تخطرها بوجوب اتخاذ الإجراء أو القرار المطلوب، سيما وان موقف الهيئات اللامركزية هنا يعد قراراً سلبياً يكون محلاً للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

ويترتب على ذلك نتيجة مفادها أن القرارات الصادرة بمناسبة هذا الحلول تكون لها مرتبة وقوة القرارات الصادرة من الأصيل[1].

## المطلب الثاني

## منح التراخيص الإدارية

أن سلطة الإدارة في منح التراخيص سلطة مقيدة وليست تقديرية ويترتب على ذلك أن جهة الإدارة ملزمة بمنح التراخيص لصاحب الشأن عند توافر الشروط القانونية المتطلبة لذلك.

وان امتناعها عن ذلك يعتبر قراراً سلبياً تكون محكمة القضاء الإداري مختصة بطلب إلغائه، بحيث تبقى مدة الطعن عليه مستمرة ومتجددة ما بقيت الإدارة على موقفها.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما قضت به **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها بقولها (...أن الإدارة المختصة قد أخطرت طالب الترخيص بعدم مطابقة مشروع الصيدلية بالطلب المقدم منه لشرط المسافة القانونية (المسافة المحددة بين الصيدلية والأخرى

---

([1]) د. خالد الزبيدي – القرار الاداري السلبي – مرجع سابق–،ص366 وكذلك د. رمضان بطيخ ونوفان العجارمة /مبادئ القانون الإداري – مرجع سابق ص360.

نظاماً) ثم تقدم إليها بمستندات جديدة لذات الموضوع وظلت هذه المستندات تحت نظر الجهة الإدارية يشكل امتناعا عن إصدار قرار بالموافقة على فتح الصيدلية، وهو قرار سلبي بوصف كونه مستمراً يجوز الطعن فيه في أي وقت بالإلغاء...) [1].

.ومما تجدر الإشارة إليه بأننا لا نكون أمام قرار إداري سلبي إذا ما اتخذت جهة الإدارة موقفاً صريحاً بصدد منح الترخيص وفي ذلك قضت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها بقولها (...ومن حيث انه لا وجه لتأويل طلبات المدعي على انه طعن بإلغاء قرار الامتناع عن السير في الإجراءات لما تبين من أن جهة الإدارة لم تقف موقفاً سلبياً إزاء طلب الترخيص الذي قدمه المدعي وإنما أصدرت بشأنه قراراً إدارياً صريحاً بحفظه لحين البت في الدعوى... فتكون بذلك قد أفصحت عن إرادتها في رفض الطلب...) [2] الأمر الذي يغدو معه بأن حفظ الطلب في حقيقته قرار إداري صريح بالرفض، يجب الطعن عليه في المواعيد المقررة لدعوى الإلغاء.

ومن تطبيقات **مجلس الدولة المصري** للقرار الإداري السلبي في منح التراخيص أيضا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها (...سكوت الجهة الإدارية عن البت في طلب الترخيص في حمل سلاح لا يعتبر قراراً سلبياً بالامتناع عن إجراء الترخيص، فهي غير ملزمة بإصدار الترخيص لكل من يتقدم بطلبه، وإنما يعد سكوتها في الحقيقة قراراً سلبياً بالامتناع عن البت في الطلب المقدم لها من الطاعن بالترخيص له بحمل السلاح، سواء

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 1577لسنة 38 ق – جلسة 1985/5/4 س 330 – مجموعة المبادئ التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**– المكتب الفني – مرجع سابق ص 237.

([2]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم111السنة 29ق –جلسة 1998/1/18 أشار إليه د.خالد الزبيدي – القرار السلبي – مرجع سابق ص 367.

قبولاً أو رفضاً، وهو بهذه المثابة يخول الطاعن الحق بإقامة دعواه بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن البت في طلب الترخيص) [1].

ومن تطبيقات **محكمة العدل العليا** للمخالفة السلبية في إطار منح التراخيص ما جاء في قرارها (....أن القرار بمنح المستدعين ترخيصا لإنشاء مصنع تعبئة المشروبات الغازية وعصير الفواكه مشروطاً بأن لا تجري تعبئة هذه المشروبات في عبوات معدنية يعتبر من القرارات السلبية التي تبقى قائمة ومستمرة طوال مدة امتناع الإدارة عن الترخيص بتعبئة المشروبات في عبوات معدنية، وقد استقر الاجتهاد على أن من حق المستدعي أن يتقدم بطلب جديد في أي وقت لمنحه الترخيص خالياً من الشروط المذكورة...) [2].

وفي قرار آخر قضت ذات المحكمة (... يستفاد من المادة (8/أ) من قانون تنظيم التعامل في البورصات الأجنبية رقم 50 لسنة 2008 والمادة 4 من نظام ترخيص التعامل في البورصات الأجنبية رقم 50 لسنة 2008 أن المشرع ألزم الجهة التي ترغب بالحصول على الترخيص تقديم الطلب إلى أمين عام المجلس والذي بدوره يحيله إلى المجلس لإصدار قراره اللازم. كما أن المشرع ألزم المجلس لإصدار قراره بشأن الطلب خلال 90 يوما من تاريخ وروده.... وعليه وحيث أن المجلس لم يصدر قراراً بشأنه فيعتبر ذلك رفضا من الجهة المختصة باتخاذ القرار وامتناعها عن اتخاذه مما يشكل قراراً إدارياً بالرفض يمكن الطعن فيه أمام **محكمة العدل العليا**... وحيث كان على الجهة المستدعى ضدها أن تدرس الطلب

---

(1) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم3579 لسنة 38ق، جلسة 1999/6/20 أشار إليه – د. سامي جمال الدين– قضاء الملائمة– مرجع سابق، ص67.

(2) قرار محكمة العدل العليا – رقم 1982/71، المنشور على الصفحة 1503 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1982/1/1، منشورات مركز عدالة.

وتمحصه وتصدر قرارها بشأنه فإن أسباب الطعن تشكل مطعنا يرد على القرار المطعون فيه وتوجب إلغاءه....) [1].

ومن التطبيقات القضائية في **القضاء الإداري السعودي** في شأن القرار الإداري السلبي/ تراخيص إدارية –رخصة إنشاء –وقد جاء في حيثيات الحكم (....وفيما يتعلق بموضوع الدعوى فإن الثابت أن المدعي يملك أرضه بموجب الصك الشرعي...... وقد طلب رخصة إنشاء إلا أن المدعى عليها رفضت ذلك إلا بعد أن يشتري الزائدة التنظيمية الملاصقة..... وتأسيسا على ما سبق حيث ثبت للدائرة أن المدعى عليها قد بنت قرارها السلبي بامتناعها من تمكين المدعي من الإنشاء في أرضه على أسباب لم تكن قائمة على سند صحيح من الشرع أو النظام.... حكمت الدائرة بإلزام أمانة منطقة المدينة المنورة باستخراج رخصة إنشاء.....) [2].

وفي حكم آخر ملخصه (... مطالبة المدعي إلزام جهة الإدارة بتجديد رخصة ورشة السيارات العائدة له رغم توافر جميع شروطها عن التصريح بفتحها والطعن في قرار المدعى عليها السلبي.... وانتهى الحكم بالقول أن الثابت أن الورشة قد استكملت جميع شروطها النظامية الواجب توافرها لتجديد التصريح – جهة الإدارة لم تبنِ قرارها محل الطعن على أسباب جديدة صحيحة، فضلا عن مجافاتها للواقع– مؤدى ذلك: إلزام جهة الإدارة بتجديد رخصة المدعي.....) [3].

---

([1]) قرار محكمة العدل رقم 2010/211تاريخ 2010/9/30مجلة نقابة المحامين العدد 3، 2، 1 لعام 2011، ص 39-41

([2]) رقم الحكم 427/ت/6 لعام 1427هـ – تاريخ الجلسة 1427/7/6هـ – مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية... المجلد الثالث مرجع سابق ص 1201.

([3])رقم الحكم 174/ت/6 لعام 1427هـ – تاريخ الجلسة 1427/3/4هـ – مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية... المجلد الثالث مرجع سابق ص 991.

ومما تجدر الإشارة إليه أن سلطة الإدارة بمنح التراخيص سلطة مقيدة عند توافر الشروط القانونية المتطلبة لذلك كما سبق القول أما في حالة عدم توافر الشروط المتطلبة لمنح الرخصة فإن امتناعها عن ذلك لا يعد قراراً سلبياً بل متفقا وأحكام القانون وفي هذا الاتجاه صدر حكم من جهة **القضاء الإداري السعودي** جاء فيه (..... تظلم المدعي من امتناع جهة الإدارة عن منح المدعي رخصة بناء استند إلى عدم قيام المدعي بعمل الارتدادات الواجبة التي تضمنها محضر اللجنة العليا للتخطيط بالنسبة للأراضي... مما يجعل هذا الامتناع موافقا لأحكام النظام ومن ثم تكون الدعوى متعينة الرفض) [1].

**المطلب الثالث**

**تنفيذ الأحكام**

إن سلطة الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء هي سلطة مقيدة إذ ثمة التزام قانوني عليها بتنفيذ الأحكام القضائية (.... في وقت مناسب من تاريخ صدوره وإعلانها فان هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ اعتبر الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يحق لصاحب الشأن رفع دعوى جديدة لإلغاء هذا القرار) [2].

لقد بذل كل من الفقه والقضاء جهوداً كبيرة للتوصل إلى وسائل لضمان تنفيذ أحكام الإلغاء لعل أهمها منح القاضي الإداري سلطة إصدار حكم بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن



---

([1]) رقم الحكم 675/ت/6 لعام 1427هـ - تاريخ الجلسة 1427/11/20هـ - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية... المجلد الثالث مرجع سابق ص 1296.

([2]) د.خالد الزبيدي- القرار الإداري السلبي - مرجع سابق ص368،وكذلك د. سليمان الطماوي - القضاء الإداري - الكتاب الثاني - القضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام - دار الفكر العربي- 2003ص423.

تنفيذ حكم الإلغاء وتحميل الإدارة وموظفيها مسؤولية مدنية وجنائية عن تعطيل تنفيذ أحكام الإلغاء[1].

إضافة إلى ذلك أورد المشرع نصا في المادة 72 من **الدستور المصري** (تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون. وللمحكوم له في هذه الحالة رفع الدعوى الجنائية إلى المحكمة المختصة.

كما نصت المادة 123 من قانون العقوبات المصري المعدلة (....يعاقب بالحبس والعزل....كذلك يعاقب بالحبس كل موظف عمومي امتنع عمدا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي مدة 8 أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا في اختصاص الموظف....).

أما في **الأردن** فلا يوجد نص مماثل للنص الوارد في الدستور المصري وإنما جاء نصاً في المادة ( 1/182، 183) من قانون العقوبات (كل موظف يستعمل سلطة وظيفته.... ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين... أو تنفيذ قرار قضائي يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين...).

وقد استقر **القضاء الإداري المصري** على أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء هو ولا شك قرار سلبي خاطئ وان من واجب الإدارة إصدار قرار بتنفيذ حكم الإلغاء عملا بأحكام قانون الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما قضت به **المحكمة الإدارية العليا** (....امتناع الوزارة عن تنفيذ حكم بغير حق واستمرار

---

[1] د.نواف كنعان/ المبادئ التي تحكم بتنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا- مجلة الحقوق- جامعة الكويت، عدد 4 السنة 25،2001، ص286.

امتناعها عن تنفيذه مدة 4سنوات – يعتبر بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقا في التعويض عما يلحقه بسببه من أضرار –.....وذلك لما انطوى عليه مسلك الوزارة من امتهان لحقوقه وإهدار لمركزه بين زملائه الأحدث منه والذين تخطوه في الترقية إلى درجة مدير عام......) [1].

وفي حكم آخر ذهبت ذات المحكمة (....ثمة قاعدة أولية قوامها أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر من القضاء هو بمثابة قرار إداري سلبي خاطئ أساس ذلك أن على الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام بالوقت المناسب من تاريخ صدورها وإعلانها فان هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ واعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون) [2].

وكذلك في حكم آخر ذهبت المحكمة ذاتها (....إنها مختصة بالنظر طلب إلغاء القرار السلبي الصادر من وزير الداخلية بالامتناع عن تنفيذ قرار وزير التعمير بإزالة التعديات والإشغالات الواقعة على الأرض محل الدعوى إدارياً...) [3].

ومن تطبيقات **القضاء الأردني** في هذا الشأن دعوى تتلخص وقائعها (.....بأن أطباء حاصلين على شهادات من الأكاديمية الروسية تقدموا بشكوى لدى محكمة صلح جزاء عمان، ضد قرار المجلس الطبي الأردني ورئيسه وزير الصحة مؤسسين شكواهم على سند من القول برفض الجهة المشتكى عليها البت في الشهادات الطبية التي حصلوا عليها تنفيذا للقرار

---

([1])حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم 22/524ق جلسة 1970/4/1السنة 24 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري – المكتب الفني مرجع سابق ص164.

([2]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم 25/963ق جلسة 1973/5/8السنة 27 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري – المكتب الفني مرجع سابق ص245.

([3]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم 3433/لسنة43ق جلسة 1990/3/22.أشار إليه – خالد سيد حماد/حدود الرقابة القضائية/ رسالة دكتوراه،ص423.

الصادر عن **محكمة العدل العليا** رقم 37 الصادر بتاريخ 2004/7/16 القاضي بإلزام المجلس البحث في طلبات المشتكيين وبيان الأسباب التي استند إليها في عدم تقويمه لتلك الشهادات والاعتراف بالتخصصات للتمكن المحكم من بسط رقابتها على ذلك القرار،لان سلطة المجلس الطبي هي سلطة مقيدة،إلا أن المجلس الطبي لم يصدر قراراً بشأن تقويم تلك الشهادات على ضوء ما جاء في قرار المحكمة،مما اضطر بالأطباء المذكورين إلى رفع طعن في القرار الضمني الصادر عن المجلس الطبي بعد تقويم تلك الشهادات حيث قضت محكمة العدل العليا رقم 20 الصادر في2003/1/16 برد الدعوى لسبق الفصل في موضوعها مما اضطر المشتكيين للتقدم بهذه الشكوى، ولما كان المجلس الطبي هيئة معنوية عامة مستثناه من المساءلة الجزائية لذا قررت المحكم بالنتيجة إعلان عدم مسؤوليته عن الجرم المسند إليه وبذات الوقت إعلان براءة رئيس المجلس لانتفاء الأدلة) [1].

**ويميل الباحث** إلى ما ذهب إليه الدكتور خالد الزبيدي في تحليله للقرار المذكور والذي يرى فيه بأنه وان كانت النصوص العقابية يحول دون تقرير المسؤولية الجزائية للمجلس الطبي فإنها لا تحول دون المساءلة الإدارية على الأقل إضافة إلى أن امتناع المجلس الطبي عن تقويم شهادات الأطباء وعدم تنفيذ الحكم الأول الصادر عن **محكمة العدل العليا** هما قراران سلبيان –وليس ضمنيا كما جاء في حيثيات الحكم – يتعين الطعن بهما بالإلغاء.

ومن تطبيقات **محكمة العدل العليا في** هذا المجال ما قضت به في حكم حديث لها تتلخص وقائعه (....... أن مجلس العمداء في الجامعة الأردنية اصدر قراراً بعدم ترقية أحد أعضاء هيئة التدريس في الجامعة على الرغم من استكماله جميع شروط الترقية، ولما طعن في القرار لدى محكمة العدل العليا أصدرت قرار تضمن إلغاء قرار مجلس العمداء برفض

---

([1]) د.خالد الزبيدي– القرار الإداري السلبي– مرجع سابق، ص 369.

الترقية.إلا أن مجلس العمداء لم ينفذ حكم الإلغاء، بل اصدر قراراً بإلغاء القرار الذي ألغته **محكمة العدل العليا** والذي يفترض انه لم يعد له وجود، كما أصدرت قراراً جديد بعدم ترقية عضو هيئة التدريس المذكور خلافا لقرار المحكمة السابق) [1]. وعند الطعن في قرار رفض الترقية الجديد ألغته محكمة العدل العليا من جديد مما اضطر المشتكي للجوء إلى المحكمة الجزائية المختصة مطالبا بالحق الشخصي بالتضامن والتكافل بجبر الضرر المادي والمعنوي الذي لحق بالمشتكي المدعي بالحق الشخصي وفقا لتقدير الخبراء.

ومن التطبيقات القضائية في **القضاء الإداري السعودي** في شأن القرار الإداري السلبي –تنفيذ صك– ملخصه (الطعن في قرار إمارة منطقة الباحة لعدم تنفيذ ما تضمنه الصك الصادر لمصلحة المدعي وتسليمه له وهو قرار سلبي مستمر الحدوث، ما دام انه لم يتسلمه في واقع الأمر –الجهة الإدارية أثبتت عدم ممانعتها للتنفيذ، وحددت للمدعي موعدا لذلك– مما يرفع عنها التقصير بالامتناع ويعتبر امتناعا مشروعا– أثره: رفض الدعوى) [2].

ومما تجدر الإشارة إليه أخيرا – واستثناءً عما ورد ذكره بأن جهة الإدارة تلتزم بتنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة وإذا امتنعت أو تقاعست عن ذلك جاز لصاحب الشأن رفع دعوى إلغاء جديدة ضد قرار الإدارة السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء– أن قضاء مجلس الدولة اقر بمشروعية امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي النهائي إذا أحاطت بهذا الامتناع (القرار السلبي) حالة واقعية فاجأت الإدارة وجابهتها متمثلة في بعض الظروف الاستثنائية التي تجعل من تنفيذ الحكم إخلالا بالأمن العام أو تعطيلا لمرفق عام، فتجد الإدارة نفسها أمام

---

([1]) قرار محكمة العدل العليا رقم 98 /98 تاريخ 13/9/-1998منشورات مركز عدالة

([2]) رقم الحكم 116/ت/1427/6هـ تاريخ الجلسة 1427/2/14هـ، مجموعة المبادئ والأحكام الإدارية، المجلد الثالث، مرجع سابق، ص935.

خطر حال داهم أو إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه إلا بامتناعها عن تنفيذ الحكم أو اتخاذها قرار إداري لتعطيل حكم قضائي.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الاتجاه ما ذهبت إليه **محكمة القضاء الإداري في أحد** أحكامها (....كما استقر في قضاء هذه المحكمة أن الأصل لا يجوز لقرار إداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفا القانون لما يتضمنه من عدوان من السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، وإخلال بمبدأ المشروعية، وإذا كان يترتب على تنفيذ الحكم إخلال خطير للصالح العام يتعذر تداركه فانه استثناء يرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي، ولكن بعد بحث الظروف وواقع الحال في كل حالة على حدة لتبين مسلك الإدارة وعما إذا كان الهدف هو حماية الصالح العام أو مجرد تعطيل تنفيذ حكم القضاء ويتعين أن تقدر الضرورة بقدرها دون مجاوزة مع تعويض صاحب الشأن أن كان لذلك وجه) [1].

ويرى الباحث أنه يجب أن لا نفقد الأمل في عودة الإدارة إلى دائرة القانون، وهذا الأمر يستدعي عدم يأس المحكوم لصالحه من اللجوء إلى القضاء، حتى يصل إلى المرحلة التي تقوم فيها الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية من تلقاء نفسها دون إكراه مما يكشف لنا عن نبل هذه الإدارة واحترامها للشرعية.



---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم 288/لسنة33ق وكذلك طعن رقم 1863السنة 32ق، مجموعة، 2009 صدى التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا** س43- رقم 75 ص705 وما بعدها.أشار إليهما – محمود حمدي عطية القرار الإداري والطعن فيه – رسالة دكتوراه -جامعة القاهر، 2009صص 164.

# الفصل الثالث

## الطعن في القرار الإداري السلبي

القرار الإداري السلبي يخضع للرقابة القضائية باعتبارها سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية، فتقوم المحاكم المختصة ببحث مشروعية القرار الإداري بناءً على طعن ذوي الشأن، فإذا ما تبين مخالفة القرار الإداري للقانون فإن المحكمة المختصة تقوم بإلغائه أو بوقف تنفيذه بالإضافة إلى التعويض عن الضرر الذي ترتب عليه إذا طلب ذوو الشأن ذلك من المحكمة.

وتعد الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة إذا ما قورنت بغيرها، إذ يعد القضاء أكثر الجهات القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات الفردية إذا ما توافرت له الضمانات الفردية التي تكفل له الاستقلال من أداء وظيفته.

لذا سنتناول في هذا الفصل كل من الطعن بالإلغاء والطعن بالتعويض ورقابة القضاء الإداري على وقف التنفيذ.

## المبحث الأول

### الطعن بالإلغاء

القرارات الإدارية السلبية تخضع للطعن بالإلغاء شأنها شأن سائر القرارات الإدارية إذ لو كان الطعن بالإلغاء مقصوراً على القرارات الإيجابية لوجدت الإدارة دائما وسيلة طبيعية في انتهاك المشروعية بأن تسكت عن الرد على أصحاب الشأن مهما قدموا من طلبات أو تظلمات[1].

---

([1]) د.مصطفى أبو زيد فهمي –القانون الإداري – مرجع سابق ص 263.

لذا فإن كافة الصور التي تتخذها تصرفات الإدارة قاصدة بها ترتيب اثر قانوني سواء أكانت شفهية، مكتوبة، ايجابية، سلبية، صريحة، ضمنية، فهي تخضع لرقابة القضاء وتكون كلاً للطعن بالإلغاء.

ولابد من التعرف على دعوى الإلغاء مثل الخوض في شروط وميعاد الطعن الواجبة لإلغاء القرار الإداري السلبي.

فقد عرفها البعض بأنها (القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الاداري فإذا ما تبين مجانبة القرار للقانون حكم بإلغائه... [1]).

وتعرف كذلك بأنها (الدعوى القضائية التي يرفعها ذوو الشأن من الموظفين العموميين أو الأفراد أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولة بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية بسبب مخالفتها للقانون أو تجاوز السلطة وتوجه إلى القرار الإداري، حيث يثير الطاعن عدم مشروعيته) [2].

وقد عرفها البعض بأنها (دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد إلى القضاء الإداري طالباً إعدام قرار إداري صدر مخالفا للقانون) [3].

لذا فأن دعوى الإلغاء من دعاوى القضاء الإداري الموضوعية لأنها تحمي المراكز القانونية العامة من خلال التصدي للقرارات المخالفة للمشروعية الإدارية.

ويقصد بالإلغاء بوجه عام إزالة كل أو بعض آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل اعتبارا من تاريخ الإلغاء، مع بقاء الآثار التي تمت في الماضي صحيحة.

---

([1]) د.مصطفى أبو زيد فهمي –القضاء الإداري – مرجع سابق ص 309.

([2])د. خميس السيد إسماعيل – دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري – وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة –ط1 1992 ص31.

([3]) د. نواف كنعان – القضاء الإداري –مرجع سابق –ص 173.

وأن المشرع قد ألزم جهة الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء، فالقرار السلبي يعد قراراً غير مشروع، فيتوجب أن يلغى عاجلاً أم آجلاً أمام القضاء الإداري، وأنه من الأفضل لجهة الإدارة المختصة بالقرار الإداري أن تقوم هي بإلغائه، وان تفرق بين القرار الإيجابي الذي تصدره، ففي حالة إلغائه لا ترتب آثار قانونية جديدة، وإنما تبقى الأثر السابق له. أما في حالة القرار الإداري السلبي فذلك سوف يؤدي إلى ترتيب آثار قانونية جديدة لم تكن موجودة.

وبما أن الواجب يقتضي أن تبادر الإدارة بتنفيذ ما صدر ضدها من أحكام حائزة لقوة الشيء المقضي فيه، وإذا امتنعت الإدارة دون وجه حق عن تنفيذها أو تعمدت تعطيل هذا التنفيذ، اعتبر ذلك قراراً إدارياً سلبياً، سواء كان هذا القرار صريحاً أو ضمنياً برفض الامتثال للحكم القضائي، وجزاء لامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم يستطيع المحكوم له اللجوء إلى القضاء رافعاً دعوى إلغاء قرار الإدارة السلبي المخالف لحجية الشيء المقضي فيه وفقاً للإجراءات المقررة لرفع دعوى الإلغاء، والسبيل الأول للمحكوم له هو طلبه من القاضي الإداري إلغاء جميع القرارات الإدارية التي اتخذت بصورة مخالفة لمنطوق الحكم،فدعوى الإلغاء في مثل هذه الحالة تعتبر وسيلة لضمان احترام الشيء المقضي به[1].

وإلغاء القرار الإداري السلبي يكون إدارياً أو قضائيا، شأنه شأن سائر القرارات الإدارية الإيجابية يجوز الطعن فيه أمام الإدارة لإلغائه طالما انه يولد آثارا قانونية غير مشروعة تؤثر على مصالح الأفراد وحقوقهم، والقاضي الإداري يحكم بإلغاء القرار السلبي غير المشروع عندما يطعن أمامه بهذا القرار، فقد يكون القرار المطعون به مخالفاً لأحكام القانون، كأن يأمر القاضي الإدارة باتخاذ قرار ايجابي ولكنها تمتنع عن ذلك. أو ناتجا عن امتناع الإدارة عن إصدار قرار معين لتحقيق غرض لا يمت للمصلحة العامة بصله، وذلك

---

([1]) د.عيسى رياض –دعوى الإلغاء –مجلة الحقوق الكويتية – ع4، سنة1989 ص99.

عندما يترك القانون للإدارة الحرية في اتخاذ ذلك القرار إلا إنها تمتنع عن إصداره تعسفا بالسلطة التقديرية الممنوحة لها، وسلطة قاضي الإلغاء عندما يقوم بإلغاء القرار السلبي تقف عند مجرد الحكم بإلغاء القرار، وليس ليحل محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية التي تعتبر نتيجة حتمية لحكم الإلغاء، وعلى ذلك فإن الحكم بإلغاء القرار الإداري السلبي ينحصر أثره في إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري رفضت اتخاذه فلا تتحقق آثاره بمقتضى حكم الإلغاء ذاته، فعند إلغاء القرار السلبي يجعل الإدارة ترتب أثراً قانونيا جديداً بإصدار قرار إداري جديد لم يرتب نتائجه القانونية مسبقاً[1].

أما عن شروط دعوى الإلغاء القرار الإداري السلبي فهي ذاتها التي تنطبق على غيرها من القرارات الإدارية. فعلى ذلك لابد من أن تستوفي دعوى الإلغاء شروطها الشكلية سواء ما يتعلق منها بالقرار المطعون فيه أم بمصلحة رافع الدعوى أم بميعاد رفع الدعوى والإجراءات. أما من الناحية الموضوعية فإن الطعن بالإلغاء يجب أن يستند إلى عيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري والتي نلخصها عيب عدم الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل أو مخالفة القانون، عيب الغاية أو إساءة استعمال السلطة والسبب. كل ذلك باستثناء الشروط التي لا تتناسب مع طبيعة القرار السلبي، وأهم هذه الاستثناءات ما يتعلق بمدة الطعن.

وعليه سنتناول في هذا المبحث الشروط الشكلية والموضوعية للطعن بإلغاء القرار الإداري السلبي في المطلبين التاليين:

---

([1]) عبد المنعم جيزة– آثار حكم الإلغاء – رسالة دكتوراه القاهرة،1971، ص352.

## المطلب الأول

### الشروط الشكلية لقبول الطعن بالإلغاء للقرار الإداري السلبي

الأصل أن انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء يؤدي إلى عدم قبولها شكلاً والمقرر في **القانون المصري والأردني** لستين يوماً لافتراض أن صاحب الشأن قد أذعن للقرار المعيب الصادر بحقه، وأن هذا القرار قد تحصن من الإلغاء.

إلا أن القضاء الإداري قرر عدة استثناءات على هذا الأصل العام ومنها القرارات السلبية.

أما في **مصر** فإنه لما كانت القرارات السلبية أحدى صور القرارات المستمرة فإن هناك إجماعا في الفقه على إنها لا تتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء[1].

لان القرارات السلبية هي قرارات مستمرة بطبيعتها لان امتناع الجهة الإدارية عن اتخاذ إجراء أو إصدار قرار معين يلزمها به القانون هو أمر مستمر ما بقيت الإدارة ممتنعة عن اتخاذ هذا الإجراء.

ويرجع الأساس في اعتبار القرار الإداري السلبي قراراً مستمراً أن صاحب الشأن يستمد حقه في إصدار القرار من القانون مباشرة، وجهة الإدارة تحت حجة عدم توافر الشروط المنصوص عليها قانوناً تنكر عليه هذا الحق. ولكن القانون ينص على أن فوات ميعاد معين يعتبر قراراً سلبياً بالرفض، ولذلك فالرفض أو الامتناع يعتبر قائماً ومستمراً بمجرد عدم الرد على الطلب خلال فترة معقولة.

---

(1) د.حسني درويش عبد الحميد – نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء –مرجع سابق ص 39 د. فتحي فكري – وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، ط 2004 بدون دار نشر ص198. د.مصطفى أبو زيد فهمي – القانون الإداري – مرجع سابق ص 385-390.

ولذلك يجوز الطعن على القرارات السلبية في كل وقت ما بقيت حالة الامتناع مستمرة

وقد استقر **القضاء الإداري المصري** في العديد من أحكامه على أن القرارات السلبية لا تتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء لذا يجوز الطعن في القرار الإداري السلبي في أي وقت دون أن يتقيد بمدة زمنية معينة لاستمرار أثاره.

ومن ذلك على سبيل المثال ما قضت به محكمة القضاء الإداري (...عملا بحكم الفقرة الأخيرة من البند الرابع عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة التي تنص على أن" يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح" وأخذا بما يجري عليه القضاء الإداري من انفتاح ميعاد الطعن في القرارات الإدارية السلبية وقيامه طالما ظلت الإدارة على امتناعها...) [1].

وقد قضت **المحكمة الإدارية العليا** بأن (امتناع الإدارة عن نقل درجة المدعي من المجموعة الوظيفية المهنية إلى مجموعة الوظائف الفنية أعمالاً للقرار الصادر في هذا الشأن دون سبب مشروع يمثل وقد قضت **المحكمة الإدارية العليا** يجوز الطعن عليه في أي وقت دون التقيد بميعاد....) [2].

كما قضت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها أن (.... على الإدارة أن تحترم القرار الصادر منها والذي وضعته لنفسها،وهي لا تعتبر محترمة هذا القرار إلا إذا قامت بتنفيذه أي إنها ملزمه قانوناً بتنفيذ القرار الصادر منها بتعيين المذكور بوظيفة أمام وخطيب ومدرس.... فإذا امتنعت عن تسليمه العمل في الوظيفة المذكورة فإن ذلك يعد نكولاً منها عن

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 1202 لسنة 34 ق. عليا جلسة 1991/3/30 مجموعة المبادئ التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**،المكتب الفني، لسنة 24،36، مبدأ رقم 102، ص995طبعة وزارة العدل بالقاهرة، نشر مجلس الدولة.

([2]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 1807 لسنة 36ق.عليا جلسة 1996/2/3،الموسوعة الإدارية الحديثة من عام 1993-1997، ج 49 ص 576-577.

تنفيذ قرارها الذي استنفذت كامل ولايتها وتقديرها بإصداره،وهو ما يقوم معه قرار إداري سلبي بالامتناع المذكور- ويكون للقضاء إلزامها بتنفيذ قرارها الذي صار جزءاً من القانون الذي يحكمها وعليها الانصياع له، ولا ريب أن موقفها يعد بمثابة قرار سلبي بالامتناع عن تنفيذ القانون الواجب عليها تنفيذه – لا يتقيد الطعن عليه بميعاد ما دام الامتناع مستمراً ولكل صاحب مصلحة أن يطعن فيه) [1].

أما في **الأردن** فقد نص قانون محكمة العدل العليا في المادة (11) منه ( يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها....) وقد اعتبر **المشرع الأردني** أن القرارات السلبية للإدارة تشكل استثناء على انقضاء ميعاد الطعن فنص في المادة (12/ب) من قانون محكمة العدل العليا على انه في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء 30 يوما من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار.

وتطبيقا للنصوص السابقة سارت **محكمة العدل العليا** في أحكامها على أساس عدم تقيد القرارات الإدارية السلبية بميعاد الستين يوماً المحددة للطعن بالإلغاء ويتضح ذلك من توثيق ما صدر عنها من أحكام ومنها ما قضت به "... إنا دعوى الطعن بقرار مدير الجوازات العامة بالامتناع عن تجديد جواز سفر المستدعي تكون غير مقيدة بميعاد ما دام أن الطاعن ثابت

---

(1) **حكم المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 1261 لسنة 42ق.عليا جلسة 2002/1/19 مجموعة أحكام **المحكمة الإدارية العليا** من 2000-2002 المكتب الفني – مبدأ رقم 311-ص 458- طبعة 2003 نشر هيئة قضايا الدولة.

الجنسية وغير منازع فيها وسلطة الإدارة في ذلك سلطة مقيدة بتوافر الشروط القانونية فإذا توافرت الشروط القانونية لمنح الجواز وبالتالي تجديده فلا تملك الإدارة رفض الطلب...) (1).

وذهب البعض إلى القول أن عدم التقيد بميعاد الطعن وفقا لما استقر عليه **القضاء الإداري الأردني** لا يستند إلى فكرة القرار السلبي بل إلى السلطة المقيدة للإدارة عند إصدار القرار ولكون القرار مستمر بغض النظر عما إذا كان القرار سلبياً أم ايجابياً(2). ومما يؤيد ذلك الرأي ما ذهبت إلى **محكمة العدل العليا** في هذه الاتجاه (....أن القرار المستمر هو القرار الذي ينتج عن امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ موقف معين أو إصدار قرار محدد إذا لم يحدد المشرع للإدارة مدة معينة يتعين خلالها اتخاذه وفي مثل هذه الحالة يعد امتناع الجهة الإدارية بمثابة قرار إداري مستمر لا يتقيد الطعن فيه بميعاد رفع دعوى الإلغاء. إذ ينتج ميعاد جديد عند تقديم كل طلب جديد من صاحب الشأن...) (3).

ويتمنى الباحث مع ما ذهب إليه بعض الفقه من ضرورة إيراد نص صريح في قانون محكمة العدل العليا الأردنية يجيز الطعن في القرار السلبي دون التقيد بميعاد أسوة بالقرارات المنعدمة والتي جاء نص المادة 90/12 من قانون تلك المحكمة بأنها ( تقبل دعوى الإلغاء بالقرارات المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد.....).

ومما تجدر الإشارة إليه بأنه إذا كانت القاعدة عدم التقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية السلبية إلا انه إذا اخذ القرار السلبي طريقه إلى التنفيذ الفعلي فإنه بتمام التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن فيه وفي هذا الاتجاه قضت **المحكمة الإدارية العليا** في مصر في أحد أحكامها بقولها (...لما كان الأساس القانوني في عدم التقيد بمواعيد الطعن في القرارات

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 87/219، مجلة نقابة المحاميين، 1988 ص 88.

(2) د.خالد الزبيدي،القرار الإداري السلبي –مرجع سابق –ص373.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 91/98 – مجلة نقابة المحاميين،1991 ص325.

السلبية يقوم على فكرة استمرارها وعدم انتهائها فإن الأمر يكون كذلك إذا ما كان الوضع قد أخذ طريقه إلى التنفيذ الفعلي بالنسبة إلى القرار السلبي إذ انه بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن فيه ) [1].

ومما تجدر الإشارة إليه أخيرا أن عيب الشكل والإجراءات كسبب من أسباب إلغاء القرارات السلبية والذي يقصد به عدم التزام جهة الإدارة بالقواعد الشكلية والإجرائية التي نصت عليها القوانين واللوائح التي تتبع في إصدار القرارات الإدارية.

فالأصل أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع أشكال معينة أو إجراءات محددة عند إصدار قراراتها الإدارية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

وفيما يتعلق بالقرارات السلبية فإنها لا تخضع لقواعد الشكل فلا يتصور أن تكون مسببة ولا يتصور إعلانها أو شهرها نظراً لطبيعتها المعنوية لكونها قرارات غير مكتوبة وإنما تستنتج من موقف الإدارة رغم إنها حقيقة قانونية أقرها المشرع وبالتالي لا يتصور الطعن عليها بالإلغاء لعدم إعلانها أو تسبيبها[2].

أما بالنسبة للقواعد الإجرائية فإذا كان المشرع قد ألزم جهة الإدارة باستشارة جهة معينة قبل إصدار قرارها. فلا يتصور ذلك في القرار السلبي الناتج عن امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرارها وبالتالي لا يتصور الطعن بعدم مشروعية القرار السلبي لعدم استشارة الجهة المعينة، والقول بغير ذلك يؤدي إلى تقويض فكرة القرار السلبي من أساسه.

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – رقم 11/350 ق،جلسة 1968/1/13 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**، لسنة 13 ص 409.

([2]) د.ماجد الحلو – القانون الإداري – مرجع سابق، ص516.

## المطلب الثاني

## العيوب الموضوعية للطعن بالإلغاء

إن رقابة القضاء الإداري للقرارات السلبية باعتبارها قرارات إدارية لن تختلف عن رقابته للقرارات الإيجابية من حيث امتدادها إلى رقابة المشروعية الخارجية ومنها عيب الاختصاص لذا فانه يتطلب للطعن في القرار الإداري السلبي أن يستند إلى عيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري وبما يتناسب وطبيعة هذا القرار فيمكن للطاعن أن يستند إلى عيب عدم الاختصاص البسيط بصوره المختلفة: الشخصي والموضوعي وألزماني والمكاني للوصول إلى إلغاء هذا القرار ولا يمكن تصور وقوع عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار السلبي، لان هذا العيب يستند إلى عمل ايجابي يتمثل في صدور القرار من سلطة إدارية اعتداء على اختصاص سلطة أخرى، أو من فرد عادي لا صلة له بالإدارة وهو ما يتنافى مع طبيعة القرار السلبي الذي يستند إلى سلوك سلبي لجهة الإدارة يتمثل في رفضها أو امتناعها عن أتحاذ قرار أوجب عليها القانون اتخاذه[1].

وبالنسبة لمسلك **مجلس الدولة المصري** يرى البعض[2] إنه يمكن قانوناً صدور قرار إداري سلبي لجهة إدارية معينة وهي الجهة التي تكون مختصة بتلقي طلبات الأفراد وتقدم صاحب الشأن بطلبه فعلاً إلى هذه الجهة رغم إنها غير مختصة بإصدار القرار فهنا يمكن القول إن القرار السلبي مشوب بعيب عدم الاختصاص.

---

([1])د.خالد الزبيدي – القرار الإداري السلبي – مرجع سابق ص 376، ود نواف كنعان – القضاء الإداري – مرجع سابق ص 259–260، ود.خليل هيكل –القانون السعودي.دار الزهراء الرياض،ط2009ص 204-206.

([2]) د. فؤاد محمد موسى – القرارات الإدارية الضمنية، دار النهضة العربية القاهرة ط 1999-2000 ص118. ود. ماجد الحلو – الدعاوى الإدارية – منشأة المعارف – الإسكندرية ط2004 ص 152–154.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الاتجاه ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها (..... أن القانون رقم 1 لسنة 1973 في شأن المنشآت الفندقية والسياحية أعفى من الضرائب والرسوم الجمركية المستلزمات التي تستوردها تلك المنشآت لبنائها أو تجهيزها على أن يصدر بالإعفاء قرار من وزير المالية بناءً على اقتراح وزير السياحة، وإذا ثبت أن وزارة السياحة قد وافقت على إعفاء المستلزمات التي استوردها المطعون ضده، ولكنها أرسلت اقتراحها إلى مصلحة الجمارك التي لا تختص بتقرير الإعفاء المطلوب وليس بعرضه على وزير المالية المختص بذلك. فان وزارة السياحة تكون قد حادت عن صحيح القانون ولم تقم بعرض طلب المطعون ضده بعد أن وافقت عليه على وزير المالية المختص بذلك لينظر في قرار الإعفاء بما ثبت لديه من توافر موجبة ويكون ثمة قرار سلبي غير مشروع من وزارة السياحة يتعين الحكم بإلغائه وليس من قرار صدر من وزير المالية ليمحص الحكم المطعون فيه مشروعيته وليقضي على وزارة المالية بشيء من مصروفات طلب إلغائه ويكون الحكم حقياً بالتعديل ليقتصر الإلغاء على قرار وزارة السياحة وتلزمها وحدها بالمصروفات من دون وزارة المالية ) [1].

وبناءً على هذا الحكم فان القرار الإداري السلبي غير المشروع ينسب إلى وزارة السياحة إذ إنها هي الجهة المنوط بها تلقى طلبات الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية بالنسبة للمنشآت الفندقية والسياحية على الرغم من أن وزارة المالية هي المختصة بإصدار القرار وبالتالي يكون القرار السلبي مشوباً بعيب عدم الاختصاص الذي لم يمنع من وجود قرار سلبي غير مشروع.

---

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا -طعن رقم 645 لسنة 26 ق. عليا، جلسة 1982/5/15 الموسوعة الإدارية الحديثة -ج19، مبدأ رقم 314 مرجع سابق. ط 87/86 ص 504

ومما تجدر الإشارة إليه أن رقابة القضاء الإداري لمشروعية القرارات السلبية لا تختلف عن رقابته لمشروعية القرارات الإيجابية خاصة من حيث رقابة المحل والسبب والغاية.

لذا فان عيب مخالفة القانون الذي يصيب ركن المحل والذي يقصد به موضوع القرار يعتبر أهم عيب يمكن الاستناد إليه للطعن في القرار الإداري السلبي بطريق الإلغاء. لان الإدارة برفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه تكون قد خالفت التزاماتها القانونية. ولم تحترم ما يرتبه القانون من التزامات، مما يجعل قرارها السلبي معيباً في محله دائماً. لان الأثر المترتب عليه أثر غير مشروع وغير جائز قانوناً.

وفي هذا الاتجاه ذهبت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها إلى أنه (... يجب على الجهات الإدارية المبادرة إلى تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام حائزة لقوة الشيء المقضي به، فان هي امتنعت دون حق عن تنفيذها في وقت مناسب أو تعمدت تعطيل هذا التنفيذ اعتبر ذلك بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون....) (1).

أما في **الأردن** قد نصت المادة (10/ب) من قانون **محكمة العدل العليا** على هذا العيب أو الوجه من أوجه الإلغاء بعبارة (مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها).

والمخالفة السلبية للقاعدة القانونية تتمثل في حالة امتناع الإدارة مصدرة القرار الإداري عن تطبيق القاعدة القانونية،كأن يلزم القانون الإدارة بالقيام بعمل معين فتتخذ الإدارة موقفاً سلبياً إزاء هذا الالتزام فإنها تكون بذلك قد ارتكبت مخالفة للقانون.

(1) حكم **المحكمة الإدارية العليا**-طعن رقم 1474 لسنة 12 ق.عليا جلسة 1986/5/25 الموسوعة الإدارية الحديثة، ج19 مرجع سابق ص 501.

ومثال ذلك ما قضت به **محكمة العدل العليا** ((بإلغاء قرارات وزير الداخلية القاضي برفض طلب المستدعي الحصول على جواز سفر أردني رغم ثبوت انه أردني تبعاً لوالده لان هذا القرار مخالف لنص المادة 3 من قانون جوازات السفر التي تقضي بأن تعطى جوازات السفر لطالبيها من الأردنيين الثابتة جنسيتهم أصلا أو بعد حصولهم على شهادة الجنسية أو التجنس...)) [1].

أما ركن السبب وهو أحد أركان القرار الإداري ويقصد به الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق القرار الإداري والتي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما بشأن تلك الحالة.

فيمكن أن يتحقق في القرار السلبي عندما تمتنع أو ترفض الجهة الإدارية عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه على الرغم من تحقق أسبابه القانونية أو الواقعية ولذلك يجوز إلغاء هذا القرار لانعدام السبب -كما في حالة رفض أو امتناع جهة الإدارة عن منح ترخيص رغم توافر الشروط القانونية – وان كانت طبيعة القرار السلبي قد تجعل مهمة القضاء أصعب في بحثه عن السبب منها في حالة القرار الصريح[2].

وبما أن القرار الإداري السلبي لا يتجسد في شكل خارجي يسمح للطاعن بمعرفة سبب ذلك الرفض أو الامتناع عن اتخاذ القرار فانه يمكن الاستناد إلى عيب مخالفة السبب للطعن به. لان الإدارة بالتزامها هذا السلوك السلبي تكون قد امتنعت عن إصدار قرار إلزامها القانون بإصداره طالما تحققت أسبابه القانونية أو الواقعية، بالإضافة إلى أن من حق قاضي الموضوع أن يطلب من الإدارة بيان سبب امتناعها أو أسبابه للحكم على مدى مشروعية القرار الصادر عنها.

---

([1]) قرار محكمة العدل العليا رقم 2 في القضية رقم 91/153، مجلة نقابة المحاميين 1992 ص 74.

([2]) د.عادل الطبطائي – نشأة القرار الإداري السلبي – مرجع سابق ص 36.

ومن الأحكام التي قضى فيها بإلغاء القرار السلبي لانعدام السبب ما قضت به **المحكمة الإدارية العليا** بقولها (.... إذا ثبت أن البناء المطلوب إقامته يلتزم خطوط التنظيم وجب على السلطة القائمة على تنفيذ أحكام التنظيم إعطاء رخصة البناء ويكون امتناعها في هذه الحالة عن إعطاء الرخصة قراراً إدارياً مخالفاً للقانون. أما إذا كان البناء يتعدى على خطوط التنظيم وجب رفض الترخيص طبقاً للقوانين واللوائح في هذا الشأن...) [1].

وفي حكم آخر ذهبت ذات المحكمة (... طلب المدعيان إلغاء القرار السلبي لجهة الإدارة بالامتناع عن إصدار قرار بترخيص قطعة ارض بطريق القاهرة الإسماعيلية لهما لإقامة محطة بنزين عليها. فذهبت المحكمة إلى انه ولئن كانت لجهة الإدارة سلطة تقديرية في إصدار قرار التخصيص أو الموافقة على تأجير أملاك الدولة للغير في حدود القانون إلا انه يجب أن يكون قرارها في هذا الشأن قائماً على سبب يبرره أما تقاعس جهة الإدارة عن اتخاذ أي إجراء بشأن الطلب الذي يقدم لها في هذا الشأن فان ذلك يعد امتناعا عن اتخاذ إجراء في شأن هذا الطلب سواء بالموافقة أو الرفض ويمثل قراراً سلبياً يجوز الطعن فيه..)[2].

ومن الجدير بالذكر أن فكرة الرقابة على الوجود المادي للوقائع وعلى حكمة التكييف القانوني لها تطبيق أيضا في مجال القرارات السلبية إذا ما ذكرت الإدارة أسبابا لامتناعها عن إصدار قرارها الملزمة بإصداره سواء ذكرت هذه الأسباب من تلقاء نفسها أو بإلزام القضاء



---

(1) حكم **المحكمة الإدارية العليا** –طعن رقم 624 ق. عليا جلسة 952/2/2 مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، لسنة 7، ص71.

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليا**–طعن رقم 2353 لسنة 43 ق جلسة 1990/3/8 أشار إليه –خالد حماد – حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية –مرجع سابق ص 324.

لها، فللقاضي أن يتحقق من وجود هذه الوقائع ومن صحة الوجود القانوني لها وما إذا كانت هذه الوقائع كأن يلزم لمواجهتها أن تلوذ الإدارة بالصمت حيالها أم لا.

أما في النظام الجديد **لديوان المظالم السعودي** فقد نص صراحة على عيب السبب كعيب مستقل فنص في المادة الثالثة عشر ( دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن متى كان مرجع الطعن عيب السبب بمعنى أن النظام يتطلب توافر شروط معينة لإصدار القرار، فان على الإدارة أن تصدر قرارها إذا ما تحققت هذه الشروط التي تعد بمثابة أسباب القرار والتي تخضع بدورها لرقابة القضاء الذي يرى شرعيتها ومطابقتها لأحكام القانون[1].

ومن التطبيقات القضائية في **القضاء الإداري السعودي** في شأن القرار الإداري السلبي –رقابة القضاء على أسباب القرار الإداري – تتلخص وقائع وأسباب هذه الدعوى (أن مطالبة المدعي ألزام جهة الإدارة بتجديد رخصة ورشة السيارات العائدة له- تكون الورشة استوفت جميع شروطها النظامية الواجب توافرها عند التصريح بفتحها.إذا كانت جهة الإدارة سبق أن أصدرت ترخيصاً للمدعي بها –القرار الإداري يجب أن يقوم على الأسباب التي تبرر صدوره، وان للقضاء الإداري أن يتحرى الصحة في أسبابه،وان له حق الرقابة على تلك الأسباب لمعرفة مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومن جهة مطابقتها للنظام نصاً وروحاً. فإذا استبان له إنها غير صحيحة واقعياً أو إنها تنطوي على مخالفة القانون.... كان القرار معيباً حقيقاً بالإلغاء لانعدام الأساس الذي يجب أن يقوم عليه أو لفساده...)[2].

---

([1]) د. خليل هيكل. القانون الإداري السعودي – مرجع سابق ص 209.

([2]) رقم الحكم 33/د/ق/43 لعام 1426هـ، تاريخ الجلسة 1427/3/4هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ. المجلد الثاني – مرجع سابق، ص 961.

أما في **الأردن** فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على" أن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصــداره. وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط من شروط صحته"[1].

ومن الجدير بالذكر أن فكرة الرقابة على الوجود المادي للوقائع وعلى صحة التكييف القانوني لها تطبق أيضاً في مجال القرارات السلبية إذا ما ذكرت الإدارة أسبابا لامتناعها عن إصدار قرارها الملزمة بإصداره سواء ذكرت هذه الأسباب من تلقاء نفسها أو بإلزام القـضاء لها فللقاضي عند نظر دعوى الإلغاء أن يتحقق من وجود هذه الوقائع ومن صــحة الوجــود القانوني لها وما إذا كانت هذه الوقائع كان لمواجهتها أن تلوذ الإدارة بالصمت حيالها أم لا.

أما عن عيب الانحراف بالسلطة إساءة استعمال السلطة وهو العيب الذي يتعلق بالغاية من القرار الإداري ويتمثل في استهداف رجل الإدارة بما له من سلطة من وراء قراره تحقيق هدف مجاني للمصلحة العامة، أو أن يقصد بقراره تحقيق المصلحة العامة فعلا ولكنه يخــدم هدفاً غير الهدف الذي أراده المشرع[2].

على أن هذا العيب لا يفترض بل يجب إقامة الدليل عليه ولــذلك قـضت **المحكمــة الإدارية العليا** بان (..عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية فـــي السلوك الإداري ويجب أن يشوب الغاية من إصدار القرار بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبــت وجه المصلحة العامة التي يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت هذا القرار بباعث لا يمت

---

([1]) قرار محكمة العدل العليا رقم 84/125 مجلة نقابة المحامين 1985 ص 1080.

([2]) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفــة – د موســى إلغــاء القــرار الإداري –طلبــات إيقــاف تنفيــذه دار الفكــر الجــامعي الإســكندرية 2004 ص 181 د. د ســليمان طمــاوي – القــضاء الإداري – مرجــع سابق ص 840.

لتلك المصلحة، وعلى هذا الأساس فان عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه – أساس ذلك – هذا العيب لا يفترض[1].

وتقول **محكمة العدل العليا** بهذا الخصوص (...أن الصلاحية التقديرية المنوطة بمجلس الوزراء بإحالة الموظف على التقاعد دون أن يبين الأسباب ليست صلاحية تحكمية بل تجد حدها بحدود المشروعية، بحيث تستند إلى أسباب قانونية وتهدف لتحقيق المصلحة العامة التي يجب أن تسعى الإدارة دوما إلى تحقيقها وعليه فإذا لم يطلع مجلس الوزراء على ملف خدمة المستدعي ولم يضع نفسه في انسب الظروف لاستعمال صلاحيته التقديرية من إصداره القرار بإحالة المستدعي على التقاعد، وإنما اكتفى بتنسيب الوزير الذي ثبت بالبينة المستمعة انه كان مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، مما يجعل قرار مجلس الوزراء مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، حقيقاً بالإلغاء....) [2].

ولما كان القرار الإداري السلبي يستند إلى اختصاص مقيد للإدارة فلا يثار بشأنه عيب الانحراف بالسلطة، لان هذا العيب يفترض افتراضاً غير قابل لإثبات العكس بالنسبة للقرارات المبنية على اختصاص مقيد، إضافة إلى أن القرار الإداري المعيب في أسبابه يكون غالبا معيباً في إغراضه[3].

وباستعراض عيوب القرار الإداري السلبي نصل إلى نتيجة مؤداها أن عيب مخالفة القانون هذا أفضل العيوب التي توجه ضد القرار السلبي، إذ يحقق الغاية التي يرجوها الطاعن

---

(1) حكم **المحكمة الإدارية العليا** –طعن رقم 1/13/لسنة 48ق.عليا جلسة 2007/3/10 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا** المكتب الفني، ج 1، مبدأ رقم 49، طبعة مجلة الدولة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 1991/224تاريخ 1992/3/31 منشورات مركز عدالة.

(3) د.سليمان الطحاوي /قضاء الإلغاء –مرجع سابق ص731 و.د. عبد الغني البسيوني القضاء الإداري –منشأة المعارف –الإسكندرية –طبعة 2006، 3 ص653-654.

من رفع دعوى الإلغاء، قياساً على عيوب القرار الإداري الأخرى نظراً لسهولة إثبات رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار بالمخالفة لأحكام القانون نظرا لسهولة إثبات وقوع هـذا العيب، كما انه أكثر وجوه الطعن انسجاماً مع طبيعة القرار السلبي الذي يقوم على افتـراض محض من المشرع، ولا وجود مادي له في الواقع(1).

وأخيرا يثور التساؤل حول اثر الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري السلبي ومـا إذا كان إلغاء قرار الإدارة السلبي يحدث تلقائياً التغيير المطلوب لذوي الشأن، أم أن الأمر يقتضي تدخل جهة الإدارة لأحداث التغير المطلوب؟

فمن المستقر عليه أن القضاء الإداري لا يملك سوى الحكم بإلغاء القرار الإداري دون أن يكون له حق إصدار الأوامر للإدارة أو الحلول محلها في إصدار القـرارات الإداريـة أو تعديلها. وهذا هو المبدأ المستقر عليه في النظام القانوني المصري، وان كان ليس من شـأن ذلك حرمان القضاء الإداري من إيضاح آثار حكم الإلغاء والقضاء بأحقية صاحب الشأن(2).

لذا فان إلغاء الرفض لا يساوي الترخيص أو التصريح و الحكم بإلغاء القرار الـسلبي لا يتضمن بذاته تحقيق الأثر القانوني الذي امتنعت الإدارة عن أحداثه وجاء هذا الامتناع على خلاف القواعد القانونية المقررة، وإنما يتعين لتحقيق هذا الأثر صدور قرار بذلك مـن جهـة الإدارة لأنها ملزمة بتنفيذ حكم الإلغاء الذي ألغى قرارها السلبي بالامتناع أو الرفض(3).

---

(1) د.خالد الزبيدي – القرار الإداري السلبي –مرجع سابق، ص380.

(2) د. سـامي جمـال الـدين –الـدعاوى الإداريـة –منـشأة المعـارف الإسـكندرية –ط2003،2 ص352–353 وأيضا د. محمد جمال حبرين، السكوت في القانون الإداري مرجع سابق ص161.

(3) د.حسني سعد عبد الوهاب –تنفيذ الأحكام الإداريـة– رسـالة دكتـوراه، جامعـة القـاهرة 1984.ص 246 وأيضا د. محمد ماهر أبو العينـين –الموسـوعة الـشاملة فـي القـضاء الإداري، الكتـاب الثـاني طبعة 2007 نقابة المحامين بالقاهرة، ص874.

وبناءً على ذلك فان جهة الإدارة يقع على عاتقها التزامات ايجابية وأخـرى سـلبية، فالأولى تتمثل في ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبـل صدور القرار الملغي فإذا كان القرار الملغي من القرارات السلبية المتمثل في رفـض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار معين، تعين على الإدارة إصداره وفقا للقانون.

أما الالتزامات الثانية فتتمثل في امتناعها عن اتخاذ أي إجراء يترتب عليه أحداث أثر ما للقرار المحكوم بالغائه، فتلتزم بالامتناع عن إصدار قرار جديد يحمل مـضمون القـرار الملغي أو يحمل ذات العيوب التي كانت سبباً في إلغائه أو يرتب نفس الآثار التي حققها القرار الملغي.

ومن أمثلة ذلك القرار الصادر بإلغاء القرار السلبي برفض منح ترخيص نشاط معين لا يعتبر بمثابة ترخيص بمباشرة هذا النشاط وإنما يتعين صدور قرار بذلك من جهـة الإدارة المختصة ويسري هذا القرار بأثر رجعي، ولا يعد ذلك مخالفة لقاعدة عدم رجعية القـرارات الإدارية إذ إن الحكم بإلغاء القرار السلبي يعدم هذا القرار بأثر رجعي فيعتبر كأن لـم يكـن وبناءً على ذلك فإن منح الترخيص في مثالنا تتم بأثر رجعي من تاريخ توافر الشروط التـي امتنعت الإدارة أو رفضت منحها.

ويخضع إصدار الإدارة لقرارها تنفيذاً لحكم الإلغاء للقواعد القانونية التي كانت نافـذة في الوقت الذي كان يجب عليها إصداره فيه، ولا يؤثر تغير تلك القواعد فـي الفتـرة بـين الرفض والامتناع وصدور حكم الإلغاء بل يظل خاضعاً لذات القواعد القانونية النافـذة وقـت إصداره(1).

(1) د.علي خطار شطناوي –موسوعة القضاء الإداري –ط2 دار الثقافة–عمان 2004–ص970.

وقد قضت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها إن (اثر حكم الإلغاء هو إعدام القرار الملغي في الخصوص الذي حدده الحكم بحسب إذا ما كان الإلغاء شاملاً أو جزئياً وليس من اثر للحكم إن يعتبر من صدر لصالحه مرقى بذات الحكم... بل لابد من صدور قرار إداري جديد ينشىء المراكز القانونية في هذا الشأن على مقتضى ما قضت به المحكمة. وليس للمحكمة إن تلزم جهة الإدارة بإجراء الترقية في وقت معين مهما وجد من الدرجات الشاغرة، إذ لا تملك المحكمة إن تنصب نفسها مكان الإدارة في تقدير ملاءمة إجراء أم عدم إجراء الترقية في تاريخ معين، وهي ملاءمة تستقل جهة الإدارة بالترخيص في تقديرها بحسب ظروف الأحوال ومقتضيات الصالح العام وحاجة العمل باعتبار ذلك من مناسبات إصدار القرار الإداري[1].

يترتب على ذلك بان الحكم بإلغاء القرار السلبي ينحصر أثره في إلزام الإدارة بإصدار القرار الذي رفضت إصداره وما لم يصدر هذا القرار فليست في الإمكان أن تتحقق آثاره بمقتضى حكم الإلغاء.

وهذا المبدأ السابق المستقر عليه فقهاً وقضاءً وهو عدم جواز حلول القاضي محل الإدارة في إصدار القرار المطلوب تنفيذا لحكم الإلغاء سواء كان القرار الملغي إيجابياً أو سلبياً قد تكون له آثار سلبية وهذا ما يدعى البعض إلى ضرورة التخفيف من حدة اثر هذا المبدأ وذلك لمحدودية أثر الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة أو ضعف هذا الحكم في إجراء التنفيذ المناسب للحالة القانونية أو الواقعية[2].

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** –طعن رقم 165 لسنة 2ق.عليا –جلسة 1957/4/13 ص908 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا** –المكتب الفني لسنة 2452 نشر مجلس الدولة ص909.

([2]) د.محمد جمال عثمان جبريل –السكوت في القانون الإداري –مرجع سابق ص163.

ويتفق الباحث مع الفقه والقضاء فيما استقر عليه من عدم جواز حلول القاضي محل الإدارة في إصدار القرار المطلوب تنفيذاً لحكم الإلغاء سواء كان القرار الملغي ايجابياً أو سلبياً وذلك لما للقضاء من ولاية وسلطة في الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة بإصدار القرار الذي امتنعت عن إصداره، فالإدارة بموقفها السلبي تكون قد خالفت القانون وبالتالي ألزمها بإصدار القرار تجنبا لتكرار هذا في حالة امتناعها أو مماطلتها في تنفيذ حكم الإلغاء، بما يترتب على ذلك من آثار قد تمس حقوق الأفراد وتزعزع مراكزهم القانونية، هذا بالإضافة إلى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية واحترام حجية الأحكام القضائية وخاصة حكم الإلغاء، والإسراع في تنفيذها، فهذا لا يخل بما يجب أن تتمتع به الإدارة من المرونة اللازمة في العمل بما لا من سلطة تقديرية وفقاً للقانون.

وحول حجية الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري السلبي فانه يحوز حجية الشيء المقضي فيه وذلك وفقاً لما ورد بالمادة 52 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 "بان تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم به على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة".

كما أن الحكم الصادر بالإلغاء يحوز حجية مطلقة استثناء على الأصل وهذا ما قررته المادة (26/ب) من قانون **محكمة العدل العليا** التي نصت على أن يكون "حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعية، لا تقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق".

وبناءً على ذلك فان الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء لها حجية مطلقة من قبل الأفراد كافة ومن قبل جهات الإدارة، وجهات القضاء الأخرى، فترجع الحجية المطلقة للأحكام الصادرة للإلغاء إلى طبيعة دعوى الإلغاء، كونها دعوى موضوعية تقوم هذه الدعوى على

مخاصمة القرار الإداري لإصابته بعيب من العيوب، ومن ثم فإذا حكم بإلغاء فهذا يعد إعداما للقرار، وهدراً له في مواجهة الكافة، واعتباره كأن لم يكن منذ صدوره[1].



---

([1]) د. محمـــود حلمـــي القـــضاء الإداري،ط2 دار الفكـــر العربـــي،1977 ص460-461 وأيـــضا د. نواف كنعان –القضاء الإداري،مرجع سابق،ص 381 وكذلك د.عبـد المـنعم عبـد العظـيم جيزة،آثــار حكم الإلغاء،مرجع سابق ص 54.

## المبحث الثاني

## الطعن بالتعويض

من المبادئ المقررة في الدولة الحديثة مبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها مما يستتبع تعويض الأفراد عن الأضرار التي تلحقهم نتيجة مباشرة الدولة لأنشطتها المختلفة. ولا شك أن القرارات الإدارية تعتبر من أهم صور النشاط الإداري في الدولة، حيث تتمتع الإدارة عند إصدارها لهذه القرارات بامتيازات السلطة العامة وتملك حق تنفيذها تجاه الأفراد ولو بالقوة الجبرية على خلاف الأصل العام الذي يحكم علاقات القانون الخاص.

إلا انه قد يترتب على القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الإدارة مساساً بحقوق وحريات الأفراد دون مبرر قانوني، الأمر الذي يجعل هذه القرارات مشوبة بعدم المشروعية، ويكون من حق الأفراد الطعن عليها بالإلغاء أو التعويض إذا كانت هذه القرارات قد أصابتهم بإضرار مادية ومعنوية.

أما بالنسبة للتعويض عن الأضرار التي تترتب على القرار السلبي فانه يخضع للقواعد العامة في المسؤولية الإدارية لعدم وجود أحكام خاصة في هذا الشأن تطبق على القرار السلبي.

ولما كان القرار السلبي يستند إلى رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح فان امتناعها عن ذلك يشكل خطأ يجيز لمن تضرر منه المطالبة بالتعويض على أن يثبت الضرر وعلاقة السببية وفقاً للقواعد العامة للمسؤولية الإدارية[1].

---

([1]) د. خالد الزبيدي – القرار الإداري السلبي – مرجع سابق، ص 390.

ولذلك قضت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها أن (... مسؤولية الإدارة تقوم على توافر أركانها من وقوع خطأ في جانب الجهة الإدارية وتحقق الضرر وقيام علاقة السببية. ولا يلزم أن يكون الخطأ تمثلاً في قرار تصرف ايجابي، بل يتحقق أيضاً إذا لم تقم الجهة الإدارية باتخاذ إجراء لازم في وقت ملائم،سواء اتخذ هذا المسلك صورة القرار السلبي بالامتناع أو تمثل في تراخ وإهمال في تصريفها شؤون العاملين أو المستفيدين من المرفق الذي تقوم عليه )[1].

ويلاحظ أن حكم المحكمة قد وسع من نطاق خطأ الإدارة ليشمل حالات التراخي والإهمال للقيام بالإجراء أو إصدار القرار في وقت ملائم، لان ذلك يعد إخلالا بالمصلحة العامة وإخلالا بالتزامات الإدارة مما يستوجب مسؤوليتها عن تعويض الاضرار التي تلحق بالغير سواء أكان ذلك بدعوى مستقلة أو تابعاً لدعوى الإلغاء.

كما بينت ذلك ذات المحكمة في حكم آخر جاء فيه (....أن طلب التعويض قد يكون تابعاً لطلب إلغاء القرار الإداري الإيجابي أو السلبي كما قد يكون مستقلاً عنه وفي كلتا الحالتين لا يختلط أحدهما بالآخر باعتبار أن ثبوت عدم مشروعية القرار هو الركن الأول في المسؤولية عن التعويض....) [2].

ومما يجدر ذكره أن طلب التعويض يشمل الاضرار المادية والأدبية الناتجة عن القرار وقد ذهبت **المحكمة الإدارية العليا** في هذا الشأن إلى أن تقدير التعويض يشمل عنصرين جوهريين هما الخسارة التي لحقت بالمضرور والكسب الذي فاته حيث يقومهما

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 2550 لسنة 31 ق. عليا جلسة 1989/4/29 الموسوعة الإدارية الحديثة في مبادئ المملكة الإدارية العليا، د. نعيم عطية،1/حسن الفكهاني ج 33،ط1994/1995–مرجع سابق ص 998.

([2]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 1439 لسنة 32 ق. عليا جلسة 1990/1/6 الموسوعة الإدارية الحديثة –مرجع سابق ص 378.

القاضي بالمال حيث تقرر في أحد أحكامها أن (... انتفاء المسؤولية المدنية في جانب الإدارة فيما يتعلق بركن الضرر المترتب على القرار الإداري غير المشرع، فانه لا يقوم على الافتراض والتسليم بمجرد إلغاء القرار المشوب بمخالفة موضوعية للقانون... يتعين على من يدعيه إثباته بكافة طرق الإثبات... التعويض يشمل ما لحق المدعي من خسارة وما فاته من كسب وان يكون هذا نتيجة طبيعة للقرار المعيب....) [1].

أما عن شروط الطعن بالتعويض فيجب أن يرفع هذا الطعن ضد قرار إداري ايجابي أو سلبي قد استوفى أركان القرار الإداري وشروطه وبعكس ذلك فلا مجال للطعن بالقرار إلغاءً أو تعويضاً.

ومن التطبيقات القضائية في **القضاء الإداري السعودي** في شأن القرار الإداري السلبي -موظف -قرار سلبي عدم تنفيذ قرار النقل – تعويض عن قرار ملخصه (مطالبة المدعي بالإلغاء قرار طي قيده -عدم قبول دعوى الإلغاء لتأخر المدعي في رفع الدعوى ولعدم التقيد بالمواعيد المحددة بالمادة 3 من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم – مطالبة المدعي بالتعويض عما فاته من كسب وبدلات وما حرم منه من كسب بسبب قرار طي قيده... مؤدي ذلك -صحة قرار جهة الإدارة بطي قيد المدعي ومن ثم ثبوت عدم خطأ جهة الإدارة في هذا الشأن -أثر ذلك: رفض دعوى التعويض...) [2].

ومن التطبيقات القضائية في هذا الاتجاه ما قضت به **المحكمة الإدارية العليا** بأنه ((... ومن حيث إن قرار الجهة الإدارية السلبي بالامتناع عن التصريح للمطعون ضده بنقل

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – الطعن رقم 6730 لسنة 44 ق. عليا جلسة 2001/4/1 لسنة46، المكتب الفني -مكتبة أحكام المحاكم العربية العليا 2001 ص1237 المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية www.eastlaws.com

([2]) رقم الحكم 594/ت/6لعام 1427هـ، تاريخ الجلسة 1427/10/16 هـ -مجموعة المبادئ والاحتكام الإدارية -المجلد الثاني -مرجع سابق ص 781.

الصيدلية الصادر بها الترخيص غير متفق وصحيح حكم القانون الأمر الذي يجعل ركن الخطأ ثابتاً في جانب الإدارة. وليس من شك في أنه ترتب على هذا الخطأ ضرر للمطعون ضده يتمثل في إغلاق الصيدلية... وهي مصدر رزقه.

خاصة وان جهة الإدارة لم تأت بدليل ينفي وقوع ضرر على المطعون ضده أو يثبت انه رغم صدور قرار الهدف فانه ظل يباشر نشاطه المعتاد في الصيدلية.... ومن ثم فإن شروط مسؤولية الإدارة تكون متوافرة....) [1].

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما قضت به **محكمة العدل العليا** بقولها( إن مناط مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسيير المرافق العامة هو قيام خطأ من جانبها.وان يلحق صاحب الشأن ضرر، وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، فإذا كان القرار الطعين المطالب منه بالتعويض عنه سليماً في مضمونه ومحمولاً على أسباب تبرر صدوره فلا يكون محلاً لمساءلة الإدارة والحكم عليها بالتعويض)[2].

أما بالنسبة لمدة الطعن بدعوى التعويض، فتنطبق القاعدة التي تحكم مدة التعويض بالنسبة لسائر القرارات الإدارية، حيث لا تتقيد بمدة الطعن لدعوى الإلغاء وإنما تسري عليها المدة المحددة لتقادم الدعوى أو الحق المقررة وفقاً للقواعد العامة) [3].

وقد استقر **القضاء الإداري الأردني** على أن دعوى التعويض عن الأضرار التي تنجم عن القرارات الإدارية غير المشروعة لا تسقط إلا بمضي خمس عشرة سنة. حيث ذهبت

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 541 لسنة 36 ق. عليا جلسة 1996/2/29 الموسوعة الإدارية الحديثة –مرجع سابق ص 1021.

([2]) قرار محكمة العدل العليا رقم 97/30 مجلة نقابة المحامين 1997 ص 4211.

([3]) د.محمد جبريل –السكوت – مرجع سابق ص 143،و د.سليمان الطماوي /قضاء التعويض – مرجع سابق،ص 501.

**محكمة العدل العليا** في أحد قراراتها إلى (أن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون لا تنسب إلى الفعل الضار المنصوص عليها في المادة (272) من القانون المدني التي اعتبرت مدة التقادم ثلاث سنوات بالنسبة لدعوى الضمان الناشئة عن الفعل الضار المنصوص عليها في المصدر الثالث من مصادر الالتزام في القانون المدني باعتبار أن هذه القرارات هي تصرفات قانونية فلا تسقط مساءلة الإدارة عنها عن طريق التعويض إلا بالتقادم العادي، واستناداً لذلك فلا تسقط دعوى التعويض عن الاضرار التي ترتبها القرارات الإدارية غير المشروعة إلا بمضي خمس عشرة سنة) [1].

أما عن الجهة المختصة بالفصل في طلبات التعويض عن القرار السلبي غير المشروع فهو من اختصاص محاكم مجلس الدولة الذي يختص أصلا بطلب إلغائها فقد نصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 في فقرتها العاشرة على اختصاص محاكم المجلس بنظر (طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية).

أما في **الأردن** فان **محكمة العدل العليا** هي المحكمة المختصة في قضاء التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة. التي تنتج عنها أضرار بالأفراد وعن الأعمال المادية للإدارة الناتجة عن إهمالها أو تقصيرها استناداً لنص المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 (تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بطلبات التعويض من القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة أ من هذه المادة (9) سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية).

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/366 مجلة نقابة المحامين 1995 ص 1827.

ويلاحظ على هذا النص أن المشرع أفرد لدعوى التعويض فقرة خاصة تمييزاً لها عن دعوى الإلغاء.

ومما تجدر الإشارة إليه من مبدأ المشروعية في مجال القانون الإداري أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه الواسع ولا قيمة لهذا المبدأ إذا لم يقترن بمبدأ آخر يتمثل في احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها، فالأحكام الإدارية لا تصدر لمجرد بيان أحقية المستدعي الذي يطعن بالقرار الإداري ولكنها تصدر لإقناعه بفاعلية الحكم الذي في يده وتحويله إلى واقع عملي ملموس.

والأصل أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الجميع وقد أكد **المشرع المصري** على ذلك طبقاً للمادة 52 من قانون مجلس الدولة التي تنص على أن (تسري في شأن جميع الأحكام والقواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة) [1].

كما أكد هذا المبدأ **المشرع الأردني** في المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا على أن (يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق) [2].

ومن التطبيقات القضائية في شأن حجية أحكام الإلغاء ما قضت به **محكمة العدل العليا** في أحد قراراتها بقولها (إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة بالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية، ويترتب عليها إعدام القرار من

---

([1]) المادة 52 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 وتعديلاته.

([2]) المادة(26/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

يوم صدوره، وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقا مهما كانت النتائج) [1].

ويرجع الفقه والقضاء الإداريان التزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء إلى مبدأ قانوني مفاده إن الحكم القضائي في هذا هو عنوان الحقيقة القانونية الملزمة ولذلك فان التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية يعد عنوانا للدولة المتمدنة وللدولة القانونية[2].

وقد عبّرت عن هذا المبدأ محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها بقولها (إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ طبقاً لقانون مجلس الدولة هو مخالفة قانون صارخة تستوجب مساءلة الحكومة عن التعويضات لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر إن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه حق قانوني لما يترتب على هذه المخالفة الخطرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون) [3].

لذا فان امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر في مواجهتها بوصفه قراراً سلبياً غير مشروع يعد خطأً مرفقياً تسأل عنه الإدارة المختصة ويمثل من ناحية أخرى خطأً شخصياً يسأل عنه الموظف الممتنع عن التنفيذ ومن ثم تكون الإدارة والموظف المسؤول متضامنين في دفع التعويض للمحكوم لصالحه[4].

---

([1]) قرار محكمة العدل العليا رقم 78/29 مجلة نقابة المحامين 1978،ص1104.

([2]) د.راغب ماجد الحلو – الدعاوى الإدارية –مرجع سابق ص 132 وكذلك د. عبد الغني بسيوني –القضاء الإداري –مرجع سابق ص 696.

([3]) حكم محكمة القضاء الإداري – القضية رقم 1181 تاريخ 1952/6/19 مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في عشر سنوات ص 1238.

([4]) د. نواف كنعان – المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا – مجلة الحقوق– جامعة الكويت، السنة 25 العدد 4،2001، ص289

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة القضاء الإداري (... ومن حيث إن الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحة المدعي من هذه المحكمة والحائز لقوة الشيء المقضي به هو ولا شك قرار سلبي خاطئ ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به وعمل غير مشروع ومعاقب عليه. ومن ثم وجب اعتبار خطأ المدعى عليه الثالث خطأ شخصياً يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطلوب) [1].

وفي حكم آخر أكثر حداثة ذهبت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها إلى القول (إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر من القضاء هو بمثابة قرار سلبي خاطئ يتيح لذوي الشأن الطعن بالإلغاء وطلب التعويض إن كان لذلك محل – الأصل إن يترتب على حكم الإلغاء العودة بالحال إلى ما كان عليه وكأن القرار الملغي لم يصدر ولم يكن له وجود قانوني– أساس ذلك إن القرار الملغي يعتبر معدوماً من الناحية القانونية – بعض الحالات تتطلب تدخلاً من جانب الإدارة عن إصدار مثل هذا القرار يكون امتناعها بمثابة قرار سلبي بالامتناع) [2].

ولا تحول المسؤولية المدنية دون تحقق المسؤولية الجزائية إذ يستخدم القضاء العادي والإداري النصوص الجزائية لإجبار الإدارة على تنفيذ التزامها ومنها التزامها بتنفيذ الشيء المقضي به، وتتمثل المسؤولية الجزائية للإدارة في توقيع عقوبات جزائية على الموظف العام لحمله على احترام التزامه بتنفيذ أحكام الإلغاء.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري –القضية رقم 645، تاريخ 1950/6/29– مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري–المرجع السابق، ص956.

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 1835 لسنة 29 ق. عليا جلسة 1986/2/8 موسوعة القرار الإداري ج1، حمدي ياسين عكاشة –مرجع سابق ص 400.

فقد نصت المادة (72) من **الدستور المصري** لعام 1971 (تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة...).

ويا حبذا لو إن **الدستور الأردني** جاء بنص مماثل لهذا النص وذلك لتعزيز الحماية القانونية المقررة لتنفيذ الأحكام القضائية.

كذلك نصت المادة (123) من قانون العقوبات المصري وتعديلاته على إن (يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو بوقف تنفيذ حكم صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة. كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف).

أما **المشرع الأردني** فقد نصت المادة (1،183/182) من قانون العقوبات على (إن كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين، وكل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفية وتنفيذ أوامر آمره المستند فيها إلى الأحكام القضائية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع وأحد إلى ثلاثة أشهر).

ويلاحظ من خلال المقارنة بين النصين السابقين الـواردين فـي قـانون العقوبـات المصري والأردني إن **المشرع المصري** قد اشترط لتوافر جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكـم شرطان، أولهما إن يكون الموظف الممتنع عن تنفيذه الحكم مختصاً قانوناً بالتنفيـذ والأخـر ضرورة توجيه إنذار للموظف على يد محضر.

ويا حبذا لو ورد نص مماثل في قانون العقوبات الأردني يقضي بضرورة توافر هذين الشرطين لتجريم الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي.

المبحث الثالث

## رقابة القضاء الإداري على وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

الأصل إن رفع دعوى الإلغاء لا يعطل تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه سواء أكان ايجابياً أو سلبياً. وذلك إنها تتمتع بقرينة السلامة وقابليتها للتنفيذ المباشر وما لم يثبت العكس[1]، كما إن الأخذ بوقف التنفيذ كنتيجة تلقائية لادعاء تعيب القرار الإداري يؤدي في حقيقة الأمر إلى عرقلة أعمال الإدارة وعدم استطاعتها القيام بنشاطها لذلك قضت المادة (1/49) من قانون مجلس الدولة لعام 1972 بأنه (لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه..) وقد تأكد مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بإلغاء القرار الإداري بالحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بقولها (استقر قضاء مجلس الدولة على إن مخاصمة القرار الإداري بالطعن بإلغائه لا تؤدي بذاتها إلى وقف تنفيذه، لحين الفصل في دعوى الإلغاء، حيث يظل هذا القرار ساريا مرتباً لكافة آثاره إلى إن يقضى بإلغائه) [2].

غير إن الاستمرار في تنفيذ القرار بالرغم من الطعن فيه بطريق الإلغاء قد يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها حين الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه ويصبح الطعن بالإلغاء غير ذي جدوى لان القرار قد تم تنفيذه لذلك أجيز استثناء على ذلك الأصل إمكانية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وسلب خاصية وجوب تنفيذه بشكل مؤقت لحين الفصل في الدعوى إذا استوفى الطلب الشروط المتطلبة لذلك بغض النظر عن نوع القرار ايجابياً أم سلبياً.

---

(1) د. ماجد الحلو القرارات الإدارية –مرجع سابق ص183، وكذلك د. عبد العزيز خليفة، القرار الإداري في مجلس الدولة –مرجع سابق ص 276، وكذلك د. عبد الغني بسيوني،وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري ط3،منشأة المعارف – الإسكندرية –2006،ص21.

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 3104 لسنة 34 ق. عليا جلسة1990/12/1.

لذلك أضافت المادة (49) سالفة الذكر (...يجوز للمحكمة إن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة إن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها).

ويتضح مما تقدم من نص المادة (49) أن وقف التنفيذ سلطة جوازيه للمحكمة فقد ورد النص بعبارة (يجوز) وعليها إن تقدر كل حالة على حدة وقد اشترطت شرطين لوقف التنفيذ هما إن يترتب على التنفيذ نتائج لا يمكن تداركها وان يطلبه الطاعن صراحة في صحيفة الدعوى وقد أكدت **المحكمة الإدارية العليا** انه (يشترط لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري إن يقترن هذا الطلب بطلب إلغاء القرار، وإلا عد غير مقبول شكلاً ) [1]. فلا يجوز طلب وقف تنفيذ القرار استقلالاً وإلى جانب هذين الشرطين أضاف القضاء الإداري شرطاً ثالثاً وهو إن يستند طالب الإلغاء لأسباب جدية تبرر تقديمه[2].

وقد ذهبت **المحكمة الإدارية العليا** إلى انه يجب إن يلتزم قاضي المشروعية وهو عند تقدير ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ يحدده الاختصاص المقرر له كقاضي للأمور المستعجلة في المجال الإداري وذلك بقولها.

(ومن حيث إن قاضي المشروعية وهو بصدد تقرير ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ يجب إن يلتزم بحدود الاختصاص المقرر له كقاضي للأمور المستعجلة في المجال الإداري بحيث يقف اختصاصه في هذا الشأن عند استظهار وتقدير جدية المطاعن المنسوبة إلى القرار الإداري بالنظر إلى ظاهرها استخلاصاً من ظاهر الأوراق دون غموض في موضوع المنازعة والتعمق في تمحيصها ووزن الدلائل الموضوعية وزناً دقيقاً متعمقاً. إذ إن ذلك كله

---

(1) **حكم المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 3381 لسنة 40 ق. عليا جلسة1999/2/28.دائرة منازعات الإدارة والهيئات والتعويضات، جلسة 184.

(2) د.محمد فؤاد عبد الباسط –وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة –الإسكندرية 2007ص380 وما بعدها.

يكون من اختصاص قاضي الموضوع، وذلك حتى لا يكون تصدي قاضي المشروعية للفصل في طلب وقف التنفيذ فصلاً في أصل طلب الإلغاء) [1].

أما عن المحكمة المختصة بنظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري فان طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بإلغائه ليس دعوى قائمة بذاتها وإنما هو طلب متفرع من دعوى أصلية هي دعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه حيث يرد في صحيفة الطعن وبدور مع تلك الدعوى وجوداً وعدماً ومن ثم فان القاضي المختص بنظر دعوى إلغاء القرار الإداري هو ذاته المختص بالنظر في طلب وقف تنفيذه أعمالا لمبدأ إن قاضي الأصل هو قاضي الفرع.

ويخضع القرار السلبي لنظام وقف التنفيذ مثله في ذلك مثل القرارات الإيجابية بصفه عامة حيث لا يفرق القضاء والإداري المصري في المعاملة بين القرارات الإيجابية والقرارات السلبية فيما يتعلق بشروط وقف التنفيذ فيطبق القاعدة العامة الواردة في المادة (49) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972على القرارات السلبية[2].

لذلك قضت **المحكمة الإدارية العليا** إن (... القرارات السلبية بالامتناع عن إنهاء الخدمة لا تندرج ضمن المنازعات المنصوص عليها في البنود وثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (10) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972، وبالتالي لا ينطبق عليها الحكم الوارد بالمادة (12) من قانون مجلس الدولة، كذلك فإنها تخرج عن نطاق تطبيق المادة (49) من

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 743 لسنة 35 ق. عليا جلسة1990/11/24. الموسوعة الإدارية الحديثة –ج 3مرجع سابق ص 951.

([2]) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري–مرجع سابق،ص460.و.د. عبد الغني بسيوني –وقف التنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ص42.

القانون المشار إليه، ويقبل طلب وقف تنفيذها مؤقتاً لحين الفصل في موضوع الدعوى المقامة بإلغائها) [1].

ويترتب على ذلك بأنه إذا ما طلب وقف تنفيذ قرار إداري سلبي فان القاضي الإداري يقوم بالتأكد من توافر شروط وقف التنفيذ فإذا كانت متوافرة حكم بإيقاف التنفيذ وهو حكم مؤقت يزول إذا رفضت دعوى الإلغاء أما إذا لم تتوافر الشروط فان القاضي يرفض طلب وقف التنفيذ.

ولما كان القرار الإداري السلبي يشترط فيه إن تكون الإدارة ملزمة قانوناً بإصداره فإذا لم يتوافر هذا الشرط فانه لا مجال لطلب إلغائه أو وقف تنفيذه.

وفي هذا الاتجاه قضت **المحكمة الإدارية العليا** في أحد أحكامها بالقول (... لا تثريب على الجهة الإدارية إن أجابت المدعي إلى طلب الاستقالة كما لا يعتبر امتناعها عن قبول طلب العدول عنها وإعادة تعيينه بمثابة قرار سلبي يقبل الطعن عليه بالإلغاء ووقف تنفيذه وتكون دعواه والحالة هذه غير مقبولة شكلاً لانتفاء القرار....) [2].

نخلص من هذا كله بان **القضاء الإداري المصري** جعل القرارات الإدارية السلبية محلاً لطلب وقف التنفيذ بذات الشروط المتطلبة للقرارات الإيجابية وذلك لفاعلية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

ذلك إن منع وقف تنفيذ القرارات السلبية كأصل عام يتعارض مع التطور المنشود ونحو التوسع في نظام وقف التنفيذ لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم. ويؤكد هذا الاتجاه ما

---

(1) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم3394 لسنة 32ق.عليا،جلسة 1987/6/16الموسوعة الإدارية الحديثة -مرجع سابق ص916

(2) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 1234 لسنة 60ق. عليا جلسة2002/12/1. منشورات في مجلس هيئة قضايا الدولة ع3 لسنة 47، سنة 2003 ص130.

قضت به **المحكمة الإدارية العليا** بقولها (يشترط لوقف تنفيذ القرار توافر ركنين هما الاستعجال والجدية – امتناع جهة الإدارة عن إنهاء خدمة العامل الذي انقطع عن العمل وانتهت خدمته وفقاً لحكم القانون دون مبرر يمثل عقبة قانونية تحرمه من السفر والانتقال – أساس ذلك :طالما ثبت من جواز السفر والبطاقة العائلية أو الشخصية انه موظف فالأمر يحتاج لموافقة جهة الإدارة على سفره –عدم إنهاء خدمته يعد قيداً على حرية التنقل التي كفلها الدستور وهو ابرز الصور التي يترتب عليها نتائج يتعذر تداركها مما يتوافر معه ركن الاستعجال –صدور حكم المحكمة التأديبية بإنهاء الخدمة وتنفيذه اعتباراً من تاريخ صدوره – يتعين على جهة الإدارة تسليم العامل شهادة تفيد إنهاء خدمته ومدة خبرته وخلو طرفه – أساس ذلك المادة (263) من اللائحة المالية للميزانية والحسابات امتناع الجهة الإدارية عن ذلك مخالف للقانون مما يتوافر معه ركن الجدية )[1].

أما في **الأردن** فقد جاء نص المادة (20) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 على ما يلي (للمحكمة إن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، وللمحكمة إن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الأخر ولغيره ممن ترى المحكمة إن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر إن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية).

---

([1]) حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 122 لسنة 32 ق. عليا جلسة1988/1/26. مجموعة المبادئ –المكتب الفني ج1 مرجع سابق ص 748.

يتضح من النص السابق أن **محكمة العدل العليا** لها سلطة مطلقة في التقدير في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية وهو ما يستفاد من نص المذكورة بقولها (للمحكمة...).

ويتضح كذلك إن هذه المادة لم تميز بين قرار إداري ايجابي أو قرار إداري سلبي ولم تميز بين سلطة تقديرية تتمتع بها السلطة الإدارية أو سلطة مقيدة[1].

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما قضت به **محكمة العدل العليا** (بمنح المستدعون وقف التنفيذ لان قرار مراقب الشركات في وزارة الصناعة والتجارة والتموين الصادر بتاريخ 1999/1/14 يتضمن الموافقة على إجراء تغيرات على عقد شركة بتنصيب أحد أعضائها مفوضاً منفرداً لتولي شؤون الإدارة والتوقيع عن الشركة وعزل المستدعيين في هذه القضية وهم أعضاء في الشركة –عن إدارتها وإصدار شهادات بالتغييرات بالتنصيب والعزل) [2].

وفي قرار آخر ذهبت ذات المحكمة في قضية تتلخص وقائعها إن هناك مهندساً زراعياً قد التحق بالعمل في وزارة الزراعة الأردنية وعلى حساب مشروع حوض نهر الزرقاء بمقتضى عقد استخدام، لكنه كان قد حصل بعد مرور نحو أربع سنوات على الخدمة على إجازة من دون راتب وعلاوات، حيث إنه تعاقد على العمل مع دولة قطر وجددت الإجازة السنوية له مدة سنة أخرى حتى 1998/8/15 وبما إن هذا الموظف ما زال يعمل في دولة قطر، فقد طلب في صيف عام 1999 تمديداً لإجازته من دون راتب، وقد رفضت السلطة الإدارية منحه هذه الإجازة، فطعن في قرار الرفض أمام محكمة العدل العليا الأردنية

---

([1]) احمد عودة الغويري –قضاء الإلغاء في الأردن–رسالة دكتوراه، مرجع سابق ص399، و.د خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي –مرجع سابق –ص389.

([2]) قرار محكمة العدل العليا رقم99/89 مجلة نقابة المحاميين، العدد 12، 11 لعام 1999، ص2867.

بهذا القرار السلبي، وطلب وقف تنفيذه، إلا إن هذا القضاء العالي رفض منحه وقف التنفيذ لان شروط المادة (20) من قانون محكمة العدل العليا غير متوافرة أي إن نتائج هذا الـــرفض لا يصعب تداركها) [1].

أما **القضاء الإداري السعودي** في شأن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري فهو كما يلي: إذ نجد إن المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام الديوان نصت على أنه (لا يترتــب علـــى رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه،على انه يجوز للدائرة المختصة إن تأمر بوقـــف تنفيذ القرار أو إن تأمر بوقف تنفيذ القرار أو إن تأمر بإجراء تحفظي أو وقتي بصفه عاجلـــة عند الاقتضاء خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل أو إحالته إليها إذا قـــدرت ترتيب اثأر يتعذر تداركها وذلك حتى تفصل في أصل الدعوى).

وعلى ذلك النص اعتمد القضاء الإداري بتقرير وقف التنفيذ كاستثناء على قاعدة وجــوب تنفيذ القرارات الإدارية من تاريخ نفاذها.

أما المادة التاسعة من نظام المرافعات أمام الديوان فقد نصت على أنه (لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه،على انه يجوز للمحكمة وبنـــاء علـــى طلـــب المدعي إن تأمر بوقف تنفيذه إن قدرت إن تنفيذه يرتب آثاراً يتعذر تداركها).

وبذلك فان رفع دعوى الإلغاء أمام الديوان للطعن بالقرار الإداري لا يتوقف تنفيذه إلا إذ رأت المحكمة التي تنظر في دعوى الطعن في القرار،إن الاستمرار في تنفيذه يؤدي إلـــى

---

([1]) قرار محكمة العدل العليـــا رقـــم 99/364.. مجلـــة نقابـــة المحـــامين، العـــدد 2، 1، لعـــام 2000، ص526.

إضرار لا يمكن تداركها إذا حكم بإلغائه، ففي هذه الحالة تأمر بوقفه لحين الفصل في الدعوى عند توافر الشروط المتطلبة لذلك(1).

وبالرجوع إلى نص المادة التاسعة فقد أوضحت شروط وقف تنفيذ القرار واستقر الديوان على الأخذ بها.

**الشرط الأول:** أن يستند طلب وقف تنفيذ القرار إلى أسباب جدية وهو يستند إلى مبدأ المشروعية.

**الشرط الثاني:** قيام الاستعجال بان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها(2).

ومن التطبيقات القضائية في هذا السياق ما قرره الديوان في حكم جاء فيه (المستقر لدى الديوان انه يشترط لقبول الطلب العاجل شرطان وهما أولاً: شرط السرعة ويعني إن تقدر الدائرة المختصة إن هناك أثارا يتعذر تداركها إذا تم تنفيذ القرار المطعون فيه. ثانياً: شرط الجدية ويعني إن يتبين من ظاهر الأوراق المقدمة في الدعوى إن المدعي على حق في دعواه. وحيث بإنزال ما تقدم على وقائع الدعوى الماثلة، فأن المدعي وكالة تفيد بأن تنفيذ قرار فصل موكله سيؤدي إلى عدم تمكنه من أداء اختبارات الدور الثاني.... الأمر الذي سيصيبه بضرر لا يمكن تدارك أثاره مما ترى الدائرة توافر شروط الاستعجال في هذا الطلب... مما يتبين معه جدية المدعي في دعواه.... وحيث استناداً إلى ما تقدم فقد ثبت

---

(1) د. خليل هيكل /القانون الإداري السعودي –مرجع سابق ص 225 وكذلك د. محمد جمال ذنيبات ود. حمدي محمد العجمي / القضاء الإداري في السعودية –مرجع سابق ص 314

(2) د. حمدي محمد العجمي /القانون الإداري في المملكة العربية السعودية –مرجع سابق ص 84-85 وكذلك د. محمد جمال ذنيبات ود. حمدي العجمي /القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية مرجع سابق ص 314-315.

للدائرة توفر الشروط الواجبة لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مما تنتهي منـــه الـــدائرة إلـــى الاستجابة لطلب المدعي والحكم بوقف تنفيذ القرار) [1].

وفي حكم آخر قضى الديوان (رفض الطلب العاجل من المدعي بوقف تنفيـــذ القـــرار السلبي المطعون فيه بامتناع البلدية تجديد الترخيص للمخبز التابع لـــه لعـــدم تـــوافر ركـــن الجدية)[2].

لم يشترط **النظام السعودي** إن يطلب رافع دعوى الإلغاء صراحة وقف تنفيذ القرار فـــي صحيفة الدعوى وإنما قرر إن يكون وقف التنفيذ بناءً على طلب وذلك على خـــلاف النظـــام المصري الذي اشترط ذلك في صحيفة الدعوى وذلك من باب التيسير على المتقاضيين فربما لا تتبين الآثار التي يتعذر تداركها إلا بعد رفع الدعوى وهذا يعني قبول طلب وقـــف التنفيـــذ مستقلاً عن دعوى الإلغاء بالإضافة لإمكانية قبول طلب وقف التنفيذ بعد الوقت المحدد لطلب الإلغاء باعتباره طلباً عارضاً متصلاً بالدعوى الأصلية، شريطة إن تكون دعوى الإلغاء رفعت في مواعيدها المحددة[3].

---

([1]) حكم ديوان المظـــالم فـــي الحكـــم الـــوقتي رقـــم 38/د/ف/6 لعـــام 1426هــــ فـــي القـــضية رقـــم 1/2338/لعام 1426هــ /غيـــر منـــشور أشـــار إليـــه د.حمـــدي العجمـــي القـــانون الإداري –المرجـــع السابق ص 86.

([2]) حكم ديوان المظالم في الحكم الوقتي رقـــم 90/ت/1/1410هــــ مجموعـــة القـــضاء الإداري. فـــي خمس سنوات إعداد المستشار حسن توفيق حسونة،ص217

([3]) د.حمدي محمد العجمي /القانون الإداري في المحكمة الرمية السعودية –مرجع سابق ص91.

# الخاتمة

## (النتائج والتوصيات)

**الخاتمة:**

لقد توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى أن القرار الإداري السلبي يستند إلى واقعة معينة هي رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه. كما أن القرارات الإدارية السلبية تضر بمصالح ذوي الشأن والغير ممن يمتد اثر القرار إليه ويحرمه من الضمانات التي توفرها له القرارات الصريحة عادة، ومنها تسبيب القرار، نشره، إعلانه، وهي المسائل التي يمكن لصاحب المصلحة أن يستفيد منها عند الطعن في القرار.

حيث أن عيب مخالفة القانون الذي يصيب ركن المحل هو أهم عيب يمكن الاستناد إليه للطعن بالإلغاء في القرار الإداري السلبي، ويعد من أكثر وجوه الطعن في القرار السلبي، وذلك ضمانا لتحقيق النتيجة التي يتوخاها الطاعن والمتمثلة في الحصول على حكم بإلغاء القرار السلبي.

وتوصلنا من خلال هذه الدراسة إلى نتائج عدة وكان لنا من خلال البحث توصيات، ونذكر أهمها كالآتي:

**أولاً: النتائج**

1. يجب أن يستوفي القرار السلبي – بوصفه قراراً إداريا- جميع الشروط لكي يتم اعتباره قراراً سلبياً وهي: رفض أو امتناع الإدارة عن إصدار القرار، وشرط إلزام الإدارة بإصداره أصلاً، وشرط عدم تحديد ميعاد معين لإصداره.
2. يبسط القضاء الإداري رقابته على الوقائع المادية والقانونية على القرارات الإدارية السلبية.

3. القرار الإداري السلبي يستند إلى اختصاص مقيد للإدارة فلا يثار بشأنه عيب الانحراف بالسلطة، لان هذا العيب يفترض افتراضا غير قابل لإثبات العكس بالنسبة للقرارات المبنية على اختصاص مقيد، إضافة إلى أن القرار الإداري المعيب في أسبابه غالباً معيباً في أغراضه.

4. يمثل القرار الإداري السلبي صورة من صور القرارات الإدارية، حيث تلجأ إليه جهة الإدارة إلى الرفض أو الامتناع عن إصداره قرار كان من الواجب عليها إصداره قانوناً.

5. من الفوارق الرئيسية التي تميز القرارات السلبية عن القرارات الأخرى بأنها مستمرة يجوز الطعن بها في كل وقت كما يمكن إلغاؤها إدارياً أو قضائياً دون التقيد بميعاد معين، حيث تبقى مفتوحة ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة، كما يوجد خلط في التشريعات الإدارية بين القرارات السلبية والقرارات الضمنية استنادا للمادة (11) من قانون محكمة العدل العليا، والمادة (12/ب من ذات القانون) رغم وجد اختلاف بينهما لذا تم التوصية رقم 4 أدناه.

6. أن فكرة الرقابة على الوجود المادي للوقائع وعلى حكمة التكييف القانوني لها تطبيق أيضا في مجال القرارات السلبية إذا ما ذكرت الإدارة أسباباً لامتناعها عن إصداره قرارها الملزمة بإصداره سواء ذكرت هذه الأسباب من تلقاء نفسها أو بإلزام القضاء لها، فللقاضي أن يتحقق من وجود هذه الوقائع ومن صحة الوجود القانوني لها وما إذا كانت هذه الوقائع كأن يلزم لمواجهتها أن تلوذ الإدارة بالصمت حيالها أم لا.

7. أن عيب مخالفة القانون هذا أفضل العيوب التي توجه ضد القرار السلبي، ذا يحقق الغاية التي يرجوها الطاعن من رفع دعوى الإلغاء قياساً على عيوب القرار الإداري

الأخرى نظراً لسهولة إثبات رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار بالمخالفة لأحكام القانون نظراً لسهولة إثبات وقوع هذا العيب، كما انه أكثر وجوه الطعن انسجاما مع طبيعة القرار السلبي الذي يقوم على افتراض محض من المشرع، ولا وجود مادي له في الواقع.

8. تتحقق مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار التي قد يسببها قرارها السلبي، وبخاصة رفضها أو امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية بما فيها أحكام الإلغاء، وامتناع الإدارة عن تطبيق الاحكام القضائية.

**ثانيا: التوصيات**

1. نوصي المشرعين الأردني للتدخل لتعديل نص المادة 11، 12 وكذلك السعودي في المادة 1/13 بإقرار نص خاص في قانون محكمة العدل العليا وديوان المظالم لتمييز القرار الإداري السلبي وعدم الخلط بينه وبين القرار الضمني وبيان أحكام وإثارة خصائص كل منهما.
2. نوصي بإصدار قرارات محددة من محكمة العدل العليا وديوان المظالم السعودي مقتدية بالمبادئ التي وضعها القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر بشأن القرارات السلبية والضمنية وخصائص وآثار كل منهما.
3. نوصي بضرورة تعديل المادة 20 من قانون محكمة العدل العليا والتي لا تميز بين قرار إداري ايجابي أو سلبي كما أنها لا تميز بين سلطة تقديرية تتمتع بها السلطة الإدارية أو سلطة مقيدة .
4. نتمنى إيراد نص خاص في كلا من قانون محكمة العدل العليا الأردنية ونظام ديوان المظالم السعودي، يجيز الطعن في القرارات السلبية دون التقيد بميعاد أسوة بالقرارات

المقدمة على غرار النص الوارد في الفقرة ج من المادة (125) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية بفعل دعوى الإلغاء بالقرارات المقدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد، وهو أمر ضروري وينسجم مع طبيعة القرار الإداري السلبي، بالإضافة إلى حذف المقيد الوارد في المادة 1/12 من ذات القانون المتعلق بميعاد ورفع دعوى الإلغاء في القرار السلبي وبقبول الطعن بإلغاء القرارات السلبية في أي وقت ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة في ضوء ما استقر عليه التشريع والقضاء الإداري والفقه المقارن.

5. نوصي بضرورة صدور قرارات من محكمة العدل العليا الأردني وديوان المظالم السعودي مقتدية بالمبادئ التي وضعها القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وفيما يتعلق بوقف التنفيذ وما تصدر بشأنه من قرارات.

6. نوصي المشرع الأردني بالتدخل لتعديل نص المادة 26/ب من قانون محكمة العدل العليا بإضافة نصاً يقضي بوجوب تضمين أسباب حكم الإلغاء الكيفية التي يتم بها التنفيذ.

# قائمة المراجع

**الكتب:**


أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، **لسان العرب**، المجلد الثاني، د. ط، دار صادر بيروت.

أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقري، **المصباح المنير**، دار الحديث، القاهرة، 1421هـ/2000م

أحمد سلامة بدر، **إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

أحمد محمود جمعه، **اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقها في العمل**، منشاة المعارف، 1988.

حسني درويش عبد الحميد، **نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء**، طبعة دار المعارف، نشر دار الفكر العربي، القاهرة، 1981.

حمدي محمد العجمي، **القانون الإداري في المملكة العربية السعودية**، – دراسة مقارنة – مكتبه الملك فهد الوطنية، 1423هـ.

حمدي ياسين عكاشة، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، الجزء الأول، ط بلا، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، مصر، 2001،

خليل هيكل، **القانون الإداري السعودي**. دار الزهراء، الرياض، 2009.

خميس السيد إسماعيل، **دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري – وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة**، 1992.

رمضان بطيخ ونوفان العجارمة، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، الكتاب الثاني – إثراء للنشر والتوزيع –ط2011-2012.

سامي جمال الدين، **إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، منشأة المعارف الإسكندرية، 2005.

سامي جمال الدين، **الدعاوى الإدارية**، منشأة المعارف الإسكندرية، ط2، 2003.

سامي جمال الدين، **قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة**، دار الجامعة الجديدة 2010.

سليمان الطماوي، **قضاء الإلغاء**، دار الفكر العربي، ط7، القاهرة، 1996.

سليمان الطماوي، **القضاء الإداري**، – **الكتاب الثاني – القضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام**، دار الفكر العربي، 2003.

سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مطبعة جامعة عين شمس، ط6، القاهرة، 1991.

سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري**، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.

سليمان طماوي، القضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.

شعبان عبد الحليم سلامة، **القرار الإداري**. دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2010.

صلاح الدين فوزي، **المبسوط في القانون الإداري**، دار النهضة العربية، 2001.

عادل سعيد أبو الخير، **القانون الإداري (القرارات / العقود الإدارية)**، مطابع الطوبجي، القاهرة، 1999.

عبد العزيز بدوي، **الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها**، دار الفكر العربي، القاهرة، د. ت.

عبد العزيز خليفة، **دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، ط1، القاهرة، 2004.

عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، دار الفكر الجامعي، د. ت.

عبد العزيز عبد المنعم خليفة؛ موسى، **إلغاء القرار الإداري -طلبات إيقاف تنفيذه**، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2004.

عبد الغني البسيوني، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط3، 2006.

عبد الغني البسيوني، **القانون الأردني**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.

عبد الغني بسيوني عبد الله، **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983.

عبد الغني بسيوني، **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، ط3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.

عبيدات، ذوقان، وآخرون، **البحث العلمي**، أدواته، أساليبه، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ط4، 1992م.

علي خطار شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري**، ط2، دار الثقافة، عمان، 2004.

عليوه مصطفى فتح الباب، **القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم**، دار النهضة العربية، 1997.

فؤاد محمد موسى، **القرارات الإدارية الضمنية**، دار النهضة العربية القاهرة، 1999-2000.

فتحي فكري، **وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء**، 2004، د. ن.

ماجد الحلو، **الدعاوى الإدارية**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

ماجد الحلو، **القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، 2006.

ماجد راغب الحلو، **الدعاوى الإدارية**، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.

ماجد راغب الحلو، **القرارات الإدارية**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

محمد جمال ذنيبات؛ حمدي محمد العجمي، **القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية**، دراسة مقارنة، 2010.

محمد جمال عثمان جبريل: **السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

محمد جمال عثمان جبريل، **السكوت في القانون الاداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

محمد رفعت عبد الوهاب، **النظرية العامة للقانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، 2012.

محمد عبدالحميد أبو زيد، **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**– ولايتا الإلغاء والتعويض، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1988.

محمد فؤاد عبد الباسط، **القانون الإداري**، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، د. ن.

محمد فؤاد عبد الباسط، **وقف تنفيذ القرار الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.

محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية**– دراسة مقارنة، ط بلا، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.

محمد ماهر أبو العينين، **الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري**، الكتاب الثاني، نقابة المحامين، القاهرة، 2007.

محمد ماهر أبو العينين، **دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري**– الكتاب الأول – **شروط قبول دعوى الإلغاء**، دار الطباعة الحديثة، 1996.

محمود حلمي، **القرار الإداري**، دار الاتحاد العربي للطباعة، 1970.

محمود حلمي، **القضاء الإداري**، ط2، دار الفكر العربي، 1977.

محمود محمد حافظ، **القرار الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.

مصطفى أبو زيد فهمي، **القانون الإداري**، القاهرة، ط3، 1990.

مصطفى أبو زيد فهمي، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، الطبعة الخامسة، 1966.

مصطفى أبو زيد فهمي، **قضاء الإلغاء**، القاهرة، 1988.

نواف كنعان، **القانون الإداري**، – كتاب الثاني–، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

نواف كنعان، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.

نوفان منصور العجارمة، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، – الكتاب الثاني–، إثراء للنشر والتوزيع، 2011–2012.

**الرسائل الجامعية:**

أحمد عودة الغويري، **قضاء الإلغاء في الأردن**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1988.

أحمد يوسف محمد علي، **التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء**، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، 2004.

حسني سعد عبد الوهاب، **تنفيذ الأحكام الإدارية**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1984.

حمدي ياسين عكاشة، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، عمان، 2009.

خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة، **مجلة الدراسات**، علوم الشريعة والقانون، المجلد35، عدد(1) 2008.

خالد الزبيدي، القرار السلبي في الفقه والقضاء المقارن، دراسة مقارنه، **بحث منشور بمجلة الحقوق جامعة الكويت**، العدد الثالث – السنة 30 سبتمبر 2006م.

خالد سيد محمود حماد، **حدود الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية**، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2011.

سعيد، بروا فاروق، **امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء**، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن، 2012.

عادل الطبطبائي – نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه، **مجلة العلوم الإدارية**،– السنة السادسة والثلاثون، العدد الأول، يونيو 1994.

عبد المنعم، عبد العظيم جيزة، **آثار حكم الإلغاء**، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1971.

عصام عبد الوهاب البرزنجي، **السلطة التقديرية للإدارة الرقابة القضائية**، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1971.

محمد، بهمن أحمد، **تسبيب القرارات الإدارية في قضاء محكمة العدل العليا**، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن، 2012.

**المجلات**

عيسى رياض، دعوى الإلغاء، **مجلة الحقوق الكويتية**، ع4، 1989.

ناديه محمد فرج الله، **معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي**، رسالة دكتوراه، 1994.

نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002.

نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، **مجلة الحقوق**– جامعة الكويت، السنة 25، العدد 4، 2001.

علي خطار شطناوي. القرار الإداري المستمر، بحث منشور في **مجلة الشريعة والقانون**، العدد السادس عشر– يناير 2002

**التشريعات:**

الدستور الأردني.

الدستور المصري.

نظام الخدمة المدنية الأردني.

نظام الخدمة المدنية السعودي.

قانون محكمة العدل العليا الأردنية.

نظام ديوان المظالم السعودي.

**مجموعات الأحكام:**

مجموعة أحكام **المحكمة الإدارية العليا**، المكتب الفني، السنة 32 الجزء الأول من أول أكتوبر 1986 حتى آخر فبراير 1987، المبدأ رقم 116، ص 777نشر نقابة المحامين بالقاهرة.

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**، المكتب الفني،السنة 36، العدد الأول،مبدأ رقم 22، ص192، طبعة وزارة العدل القاهرة، 1996.

المكتب الفني –مكتبة أحكام المحاكم العربية العليا 2001 ص1237 المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية www.eastlaws.com

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**، لسنة 13 ص 409.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** – رقم 724 لسنة ق،1982/2/27 المجموعة السنة 27 ص 264.

مجموعة المبادئ التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**،المكتب الفني، لسنة 36،24، مبدأ رقم 102، ص995 طبعة وزارة العدل بالقاهرة، نشر مجلس الدولة.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 1234 لسنة 60ق. عليا جلسة2002/12/1. منشورات في مجلس هيئة قضايا الدولة ع3 لسنة 47، سنة 2003 ص130.

مجموعة أحكام **المحكمة الإدارية العليا** من 2000–2002 المكتب الفني – مبدأ رقم 311– ص 458– طبعة 2003 نشر هيئة قضايا الدولة.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 1807 لسنة 36ق.عليا جلسة 1996/2/3، الموسوعة الإدارية الحديثة من عام 1993–1997، ج 49 ص 576–577.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 2550 لسنة 31 ق. عليا جلسة 1989/4/29 الموسوعة الإدارية الحديثة في مبادئ المملكة الإدارية العليا، د. نعيم عطية،1/حسن الفكهاني ج 33،ط1995/1994–مرجع سابق ص 998.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 3104 لسنة 34 ق. عليا جلسة1990/12/1.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** – طعن رقم 3381 لسنة 40 ق. عليا جلسة1999/2/28.دائرة منازعات الإدارة والهيئات والتعويضات، جلسة 184.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** رقم 1243 لسنة 46 ق جلسة 2002/12/1 منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد رقم 3 لسنة 2003، ص8.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** –طعن رقم 1/13/لسنة 48ق.عليا جلسة 2007/3/10 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا** المكتب الفني، ج 1، مبدأ رقم 49، طبعة مجلة الدولة.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** –طعن رقم 165 لسنة 2ق.عليا –جلسة 1957/4/13 ص908 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا** –المكتب الفني لسنة 2452 نشر مجلس الدولة ص909.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم 288/لسنة33ق وكذلك طعن رقم 1863السنة 32ق، مجموعة، 2009صدئ التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا** س43– رقم 75 ص705 وما بعدها.أشار إليهما – محمود حمدي عطية القرار الإداري والطعن فيه – رسالة دكتوراه –جامعة القاهر، 2009، ص 164.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم 3433/لسنة43ق جلسة 1990/3/22.أشار إليه – خالد سيد حماد/حدود الرقابة القضائية/ رسالة دكتوراه، ص423.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم 22/524ق جلسة 1970/4/1السنة 24 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري – المكتب الفني مرجع سابق ص164.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** –طعن رقم 624 ق. عليا جلسة 952/2/2 مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، لسنة 7، ص71.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** –طعن رقم 645 لسنة 26 ق. عليا، جلسة 1982/5/15

الموسوعة الإدارية الحديثة –ج19، مبدأ رقم 314 مرجع سابق ط 87/86 ص 504

حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم 25/963ق جلسة 1973/5/8السنة 27 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري – المكتب الفني مرجع سابق ص245.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** طعن رقم256 لسنة 31ق، جلسة،1990/3/27 موسوعة القرار الإداري،ج1 –مرجع سابق ص 407.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** في 1999/6/20 في الطعن رقم 3771 لسنة 35 ق.ع.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** –في الطعن رقم 1234لسنة 46ق. عليا –جلسة 2002/12/1 العدد الثالث – السنة 47- من يوليو –سبتمبر 2003، ص128-132- نشر هيئة قضايا دولة.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 1261السنة 42ق عليا جلسة 2002/1/19 مجموعة أحكام **المحكمة الإدارية العليا** من 2000:2002،المكتب الفني،هيئة قضايا الدولة،مبدأ رقم 311،ص458،طبعة 2003،نشر هيئة قضايا الدولة.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 1327لسنة 36ق جلسة 1991/3/9 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**، المكتب الفني، السنة 36، العدد الثاني، مبدأ رقم 79، ص769، طبعة وزارة العدل القاهرة 1998، نشر مجلس الدولة.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 1447 لسنة 37 ق جلسة 1992/2/2 مجموعة المبادئ التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**، المكتب الفني لسنة 37، العدد الأول، مبدأ رقم 71 ص 696 طبعة وزارة العدل نشر مجلس الدولة.

حكم **المحكمة الإدارية العليا في** الطعن رقم 2054 ق.ع الصادر بتاريخ 2007/3/24.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 357 لسنة 31ق جلسة 1972/1/22 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا**،المكتب الفني،السنة 17، العدد الأول،مبدأ رقم 26، ص156، الشركة المصرية للطباعة والنشر 1972م.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 3688 لسنة 36 ق. عليا جلسة 1992/11/24م،الموسوعة الإدارية الحديثة في مبادئ **المحكمة الإدارية العليا**، د/ نعيم عطية،ا/حسن الفكهاني. جزء 49 مبدأ رقم 148 ص 577 طبعة-1999/2000 الدار العربية للموسوعات بالقاهرة.

حكم **المحكمة الإدارية العليا في** الطعن رقم 404 لسنة 32 ق. عليا جلسة 1988/3/1، الموسوعة الإدارية الحديثة في مبادئ **المحكمة الإدارية العليا**،د/نعيم عطية،أ/حسن الفكهاني، جزء 33، مبدأ رقم 434ص854، طبعة 1994/1995 الدار العربية للموسوعات بالقاهرة.

حكم **المحكمة الإدارية العليا** في الطعن رقم 6536 لسنه 45 ق. عليا جلسة 31/ 2003/5. وحكمها في الطعن رقم 1210 لسنة 45 ق. عليا جلسة 2003/11/15، مجموعة أحكام **المحكمة الإدارية العليا** من2002: 2004، المكتب الفني، هيئة قضايا الدولة جـ 1، مبدأ رقم 202، ص333، طبعة 2005، نشر هيئة قضايا الدولة.

حكم **المحكمة الإدارية العليا.** في الطعن رقم 1475 لسنة 26 ق جلسة 1982/3/6 مجموعة المبادئ التي قررتها **المحكمة الإدارية العليا** من أول أكتوبر –1981 إلى آخر سبتمبر 1982، المكتب الفني السنة 17 مبدأ رقم 53 ص 369 طبعة 1988 الهيئة المصرية العامة للكتاب.

حكم **المحكمة الإدارية العليا**-الطعن رقم 3479لسنة 36ق -جلسة 1996/5/4 أشار إليه -د- ماجد راغب الحلو -القرارات الإدارية - مرجع سابق- ص49.

حكم **المحكمة الإدارية العليا**-طعن رقم 1474 لسنة 12 ق.عليا جلسة 1986/5/25 الموسوعة الإدارية الحديثة، ج19 مرجع سابق ص 501.

حكم **المحكمة الإدارية العليا**-طعن رقم 2353 لسنة 43 ق جلسة 1990/3/8 أشار إليه - خالد حماد - حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية -مرجع سابق ص 324.

حكم ديوان المظالم في الحكم الوقتي رقم 38/د/ف/6 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/2338/لعام 1426هـ /غير منشور أشار إليه د.حمدي العجمي القانون الإداري - المرجع السابق ص 86.

حكم ديوان المظالم في الحكم الوقتي رقم 90/ت/1410/1هـ مجموعة القضاء الإداري. في خمس سنوات إعداد المستشار حسن توفيق حسونة،ص217

حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 129 / 2010،تاريخ 2010/5/20 - منشورات مركز عدالة.

حكم محكمة القضاء الإداري - القضية رقم 1181 تاريخ 1952/6/19 مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في عشر سنوات ص 1238.

حكم محكمة القضاء الإداري - رقم 13/409 ق حلبية1959/12/18 س 14

حكم محكمة القضاء الإداري - رقم 21/907-ق في 1970/1/15- مجموعة المبادئ القانونية التي قدرتها محكمة القضاء الإداري - السنة 24-ص204 أشار إليه -د- خالد الزبيدي - القرار الإداري السلبي - مرجع سابق - ص361.

حكم محكمة القضاء الإداري – طعن رقم 6232، لسنة 8ق– مجموعة المبادئ – موجع سابق ص 95 أشار إليها –د. ماجد راغب الحلو – الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية،2004 ص 156– 157.

حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 2/ يونيو سنة 1957 في القضية رقم 3071لسنة 9ق مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة 11، ص491

حكم محكمة القضاء الإداري –القضية رقم 645، تاريخ 1950/6/29– مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري–المرجع السابق، ص956.

حكم محكمة القضاء الإداري رقم 240 لسنة 13 ق، جلسته 1969/1/11 مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة 14، ص250.

حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 26/164 ق الصادر في 1973/1/9.

رقابة القضاء على قرارات الإدارة أمام ديوان المظالم حكم غير منشور نقلا عن د. مهند الدغيثر دار النهضة العربية، 1419، ص 42.

رقم الحكم 116/ت/1427/6هـ تاريخ الجلسة 1427/2/14هـ، مجموعة المبادئ والأحكام الإدارية، المجلد الثالث، مرجع سابق، ص935.

رقم الحكم 174/ت/6 لعام 1427هـ – تاريخ الجلسة 1427/3/4هـ – مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية... المجلد الثالث مرجع سابق ص 991.

رقم الحكم 180/ت/ 6 لعام 1427 –تاريخ الجلسة 1427/3/4هـ – مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427 هـ المجلد الثاني – مرجع سابق، ص 474.

رقم الحكم 33/د/ق/43 لعام 1426هـ، تاريخ الجلسة 1427/3/4هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ.. المجلد الثاني – مرجع سابق، ص 961.

رقم الحكم 427/ت/6 لعام 1427هـ – تاريخ الجلسة 1427/7/6هـ – مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية... المجلد الثالث مرجع سابق ص 1201.

رقم الحكم 568/ت/6 لعام 1427 ـ تاريخ الجلسة 1427/9/14هـ – مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ... المجلد الثاني—مرجع سابق–ص769.

رقم الحكم 594/ت/6لعام 1427هـ، تاريخ الجلسة 1427/10/16 هـ –مجموعة المبادئ والاحتكام الإدارية –المجلد الثاني –مرجع سابق ص 781.

رقم الحكم 675/ت/6 لعام 1427هـ – تاريخ الجلسة 1427/11/20هـ – مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية... المجلد الثالث مرجع سابق ص 1296.

عدل عليا 2000/3/14 المجلة –العدد 1–3 سنه 2001 ص121

عدل عليا 2004/148 في 2004/6/22 منشورات مركز عدالة www.adaleh.com

عدل عليا 1986/54،المجلة سنة 1987 ص861.

عدل عليا أردنية، قرارها رقم 25 في القضية رقم 97/191،بتاريخ 1997/5/19 مجلة المحامين، ص793

قرار محكمة العدل العليا رقم 84/125 مجلة نقابة المحامين 1985 ص 1080.

قرار محكمة العدل العليا رقم 99/364.. مجلة نقابة المحاميين، العدد 2، 1، لعام 2000، ص526.

قرار محكمة العدل العليا – رقم 1982/71، المنشور على الصفحة 1503 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1982/1/1، منشورات مركز عدالة.

قرار محكمة العدل العليا رقم99/89 مجلة نقابة المحامين، العـدد 12، 11 لعـام 1999، ص2867.

قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 18/6،مجلة نقابة المحامين،سنة 1979 ص 1646.

قرار محكمة العدل العليا رقم 93/10 تاريخ 1993/6/29، المبادئ القانونية لمحكمة العـدل العليا، نشر مجلة نقابة المحامين، منذ بداية سنة 1991 وحتـى نهايـة 1997، القـسم الأول، إعداد المكتب الفني، عمان ص 345 -346.

قرار محكمة العدل العليا رقم 93/15، مجلة نقابة المحاميين،1993، ص297.

قرار محكمة العدل العليا رقم 168/ 84 السنة 33. عدد 9،5 ص730.

قرار محكمة العدل العليا رقم 94/182 تاريخ 1994/11/16 غير منشور أشار إليه د. نواف كنعان -القضاء الإداري- مرجع سابق، ص127.

قرار محكمة العدل العليا رقم 2 في القضية رقم 91/153، مجلة نقابة المحاميين 1992 ص 74.

قرار محكمة العدل العليا رقم 87/219، مجلة نقابة المحاميين، 1988 ص 88.

قرار محكمة العدل العليا رقم 1991/224تاريخ 1992/3/31 منشورات مركز عدالة.

قرار محكمة العدل العليا رقم 78/29 مجلة نقابة المحاميين 1978،ص1104.

قرار محكمة العدل العليا رقم 97/30 مجلة نقابة المحاميين 1997 ص 4211.

قرار محكمة العدل العليا رقم 94/366 مجلة نقابة المحاميين 1995 ص 1827.

قرار محكمة العدل العليا -رقم 95/37- مجلة نقابة المحاميين -العدد 4-5 لسنة 1996-ص 741.

قرار محكمة العدل العليا رقم 1997/412 (هيئة خماسية) تاريخ 1998/5/26 المنشور على الصفحة 751من عدد المجلة القضائية رقم 5 بتاريخ 1998/1/1

قرار محكمة العدل العليا رقم 1994/62 تاريخ 1994/5/10– منشورات مركز عدالة.

قرار محكمة العدل العليا رقم 98 /98 تاريخ 13/9/-1998منشورات مركز عدالة

قرار محكمة العدل العليا رقم 91/98 – مجلة نقابة المحاميين، 1991 ص325.

قرار محكمة العدل العليا-رقم 2010/36-تاريخ 2010/5/27- مجلة نقابة المحامين –عدد 4و5و6 لسنة 2011-ص505.

قرار محكمة العدل رقم 2010/211تاريخ 2010/9/30مجلة نقابة المحامين العدد 3، 2، 1 لعام 2011، ص 39-41

المادة 52 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 وتعديلاته.

المادة(26/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد11، 12 سنة 1976.

مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427 المجلد الثاني ص 929.

مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ -ديوان المظالم- المجلد الرابع - ص1861.

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات 1960-1965 صادر عن المكتب الفني لمجلس الدولة.

**المحكمة الإدارية العليا**، طعن رقم 1866لسنة -29ق، جلسة 1994/6/4ورد ذكره في – د. عبدا لعزيز عبد المنعم خليفة –دعوى إلغاء القرار الإداري

**المحكمة الإدارية العليا**، طعن رقم 714 لسنة 24 ق، لسنة 1982/1/16 مجموعـــة أحكـــام السنة 27، ص531.

محكمة العدل العليا

الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء 35، بند 329، ص966 وما بعدها.

نظام ديوان المظالم الصادر من المرسوم الملكي. رقم م/51 تاريخ 1402/7/17هـ الجريدة الرسمية، أم القرى، العدد 2918، تاريخ 1402/7/28هـ.

نظام ديوان المظالم، رقم م/87، تاريخ 1428/9/19هـ.

المادة (11) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 12 لسنة 1992.

المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

**Abstract**

**Negative Administrative Decision According to Resolutions of the Supreme Court of Justice of Jordan (comparative study)**

**Submitted by**

**Nawaf Nayef Abdullah Al-sammari**

The negative administrative decision is the rejection or refusal of the administrative body to take an obligatory decision according to certain laws and regulations. The importance of this study is represented in two important issues; these are the respect of legality principle from one hand and protecting the rights of individuals from the other hand. The purpose of this study is to clarify the concept of the negative administrative decision, its features, conditions and the ability to reject it. The problem of this study is the rejection or refusal of carrying out this decision as well as ignoring the issuance of clear decisions. The study compared this issue within three administrative systemes in three chapters.

The first chapter discussed the concept of the negative administrative decision; its characteristics and the differences from other decisions. The second chapter dealt with the applications of the negative administrative decision within the decisions of the supreme court related to public jobs and other administrative decisions. The third chapter investigated the issues of appeal for voidance, appeal for compensation and preventing from the execution of the decision through the authority of the administrative courts.

The study compared the Jordanian administrative laws, Saudi and Egyptians. One The study arriacd at several findings and conclusions. The findings were as follows:

1. Thad decision must meet all the conditions in order to be considered negative, those are, the rejection of the administrative

body and the obligatory conditions to issue it by the administration and the condition of not fixing a time to issue it.

2. The lock of laws regarding place the of the negative deficits and the appcal against it.
3. The administrative responsibility in compensating the damages caused by the negative administrative decision especially when rejecting or refusing it including the implicit decisions.

**Key words:** Negative administrative decision. Explicit administrative decision. Implicit administrative decision. The evaluative decision of administration. The restricted authority of administration.